

Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis *paybacks* para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados

Este artigo é dedicado aos trabalhadores e trabalhadoras das cooperativas de catadores do Estado de São Paulo, a quem guardo profundo respeito, consideração e solidariedade.

Anze, Viviani R.¹²

RESUMO

O presente artigo trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no Estado de São Paulo pelo Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no período 2011 a 2016, inserindo-se, contudo, no campo mais amplo do fortalecimento das ações das Seções e Núcleos de Economia Solidária das Superintendências Regionais do Trabalho do Ministério do Trabalho, fazendo parte, assim, dos esforços promovidos pela Secretaria Nacional de Economia Solidária para o acompanhamento descentralizado das políticas e programas de Economia Solidária em nível regional, traduzindo o imperativo da descentralização das políticas sociais, do fortalecimento e promoção da governança em múltiplos níveis (Pierre & Peters, 2005) em suas estruturas de gestão, incorporando aos quadros destas Seções e Núcleos de Economia Solidária servidores da carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, do cargo de Analistas Técnicos de Políticas Sociais.

O artigo está dividido em três seções: a primeira seção caracteriza as ações implementadas, a partir de informações relativas ao perfil do gasto associado com estas

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Mestranda em Economia Regional pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Analista Técnica de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho. Assessora do Gabinete da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo.

² Os dados usados no artigo foram compilados pelos servidores da Seção de Economia Solidária, os senhores Carlos Geraldo de Oliveira Almeida e Guilherme Passarella, a quem formalmente agradecemos. As reflexões suscitadas neste artigo surgiram de diversas reuniões realizadas com convenientes de todo o Estado de São Paulo, a quem também agradecemos, em especial aos colegas da Prefeitura de São Carlos, na pessoa de Caio Yamazaki Saravalle e aos companheiros do Conselho de Economia Solidária de São Carlos. Agradeço também à equipe do NUMI-UFSCar, pela oportunidade de reflexão coletiva e ao seu coordenador, o professor Doutor Wagner Molina, do Departamento de Sociologia, pelas oportunidades de aprendizado e ações conjuntas.

Agradeço a equipe da SENAES, pelo apoio recebido no desenvolvimento do trabalho junto à Seção de Economia Solidária.

Este artigo deriva da contribuição fundamental de Carlos Alberto da Cruz Azambuja Júnior, a quem agradeço o apoio.

políticas, no Estado de São Paulo, apresentando também o volume de beneficiários, nas modalidades de beneficiamento previstas (direta e indireta).

A segunda seção simula possíveis prazos de retorno do orçamento de investimento alocado nas ações de fomento à economia solidária, em duas modalidades de ação em que houve provisionamento de orçamento para investimento³ (Ações Integradas e Catadores).

A última seção apresenta as conclusões da presente análise, fornecendo indicativos, para o Governo Federal, de estratégias para a ampliação do retorno dos investimentos realizados.

Caracterização das Políticas de Fomento à Economia Solidária Implementadas pelo Governo Federal, no período 2011-2016, no Estado de São Paulo

O presente artigo trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no Estado de São Paulo pelo Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no período 2011 a 2016. Todos os dados tratados neste artigo encontram-se em acesso público, no portal da transparência⁴ e no portal de convênios (SICONV)⁵, do Governo Federal, neste último, na aba de acesso livre.

O período selecionado compreende a participação de recursos e ações de Programas dos três últimos Planos Plurianuais do Governo Federal (PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade; PPA 2012-2015 – Brasil sem Miséria; PPA 2016-2019 – Desenvolvimento, Inclusão Social e Produtividade), envolvendo, sobretudo, os Programas: Programa 1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento (2011)⁶; Programa 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2012-2015); Programa 2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária (2016-2019).

Por meio destes Programas, no Estado de São Paulo, no período analisado, foram investidos em políticas de fomento à Economia Solidária pelo Governo Federal

³ As simulações dos prazos de retorno e fluxos de benefícios foram realizadas apenas para as modalidades de ação referentes às Ações Integradas e Catadores. Assim, embora a ação para inclusão social e produtiva de populações de rua tenha recebido recursos de investimento, por se tratar de um único instrumento, decidiu-se por não incluí-la na análise.

⁴ O sítio do Portal da Transparência é: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>.

⁵ O sítio do SICONV é <http://portal.convenios.gov.br/>.

⁶ A execução orçamentária e financeira do Programa 1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento, no período analisado, pode ser observada de 2011 até 2015.

aproximadamente R\$78,5 milhões de Reais (R\$ 78.728.395,41)⁷, ou seja, neste período, o investimento médio anual com estas políticas no estado foi da ordem de R\$15,75 milhões (R\$15.745679,08): o Estado de São Paulo representou, em termos comparativos, mais de 30% (30,18%) do volume total de recursos aportados nestas políticas, considerando-se tanto os gastos diretos do Governo Federal, quanto as transferências⁸ de recursos, que juntos totalizaram aproximadamente R\$260 milhões de Reais (R\$260.825.618,20).

As transferências de recursos, no período em análise, no caso do Estado de São Paulo, envolveram a celebração de trinta e quatro convênios ou congêneres com governos municipais e estadual, além de entidades de apoio e fomento, incluindo entre estas Organizações Públicas Não Estatais e Universidades, sendo o valor médio por instrumento celebrado de R\$2,3 milhões (R\$2.315.541,04): há, contudo, significativa variância no valor do instrumento, segundo a modalidade de política implementada.

As modalidades de políticas implementadas neste período no estado incluíram⁹:

- i. Ações de Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Catadores);
- ii. Ações de Fomento às Redes de Cooperação Solidárias, Empreendimentos Econômicos Solidários organizados em Cadeias Produtivas e Arranjos Econômicos Territoriais e Setoriais de Produção, Comercialização e Consumo Sustentáveis e Solidários (Redes);
- iii. Ações de Apoio à Implantação de Ações Integradas de Economia Solidária como Estratégia de Promoção do Desenvolvimento Territorial Sustentável visando à Superação da Extrema Pobreza (Ações Integradas);
- iv. Ações de Apoio e Fomento às Iniciativas de Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário (Finanças);

⁷ Considerando-se, para fins de cálculo, o Estado em que se localiza a sede da entidade recebedora dos recursos das transferências do Governo Federal, embora, no caso das entidades de apoio e fomento à economia solidária a atuação seja muitas vezes nacional.

⁸ Não foram computados no cálculo do volume total de gastos do Governo Federal os gastos diretos e as transferências realizadas em políticas de fomento à economia solidária junto aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, em função da dificuldade de identificar estas ações no Programa de Resíduos Sólidos Urbanos.

⁹ As ações de apoio às incubadoras tecnológicas populares, junto às universidades do Estado de São Paulo, no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) não são tratadas neste artigo.

- v. Ações de Apoio a Empresas Recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão;
- vi. Ações de apoio à formação de Gestores Públicos de Programas, Políticas e Projetos de Fomento à Economia Solidária no âmbito das Ações promovidas no Plano Brasil sem Miséria (Rede de Gestores); e
- vii. Ações de Promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica das populações em situação de rua e jovens, com base nos princípios da economia solidária.

A tabela abaixo apresenta os valores globais e médios por modalidade de ação e o gráfico abaixo apresenta a distribuição percentual dos gastos em políticas de fomento à economia solidária, no período 2011-2016, no Estado de São Paulo em relação ao total investido com estas políticas no estado, neste mesmo período.

Tabela 1 – Valor Global e Valor Médio e Volume de Instrumentos Celebrados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Estado de São Paulo, no período 2011-2016, por tipo de modalidade de ação

Modalidade de Ação	Valor em Reais (R\$)	Volume de Instrumentos Celebrados
Ações de Apoio à Implantação de Ações Integradas de Economia Solidária como Estratégia de Promoção do Desenvolvimento Territorial Sustentável visando à Superação da Extrema Pobreza (Ações Integradas);	Valor Global associado à modalidade de ação R\$ 34.675.536,60 Valor Médio associado à modalidade de ação R\$ 2.311.702,44	15
Ações de Fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Catadores)	Valor Global associado à modalidade de ação R\$18.615.661,54 Valor Médio associado à modalidade de ação R\$2.326.957,69	8
Ações de Promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica das populações em situação de rua e jovens, com base nos princípios da economia solidária.	Valor Global e Valor Médio associado à modalidade de ação R\$5.434.782,61	1

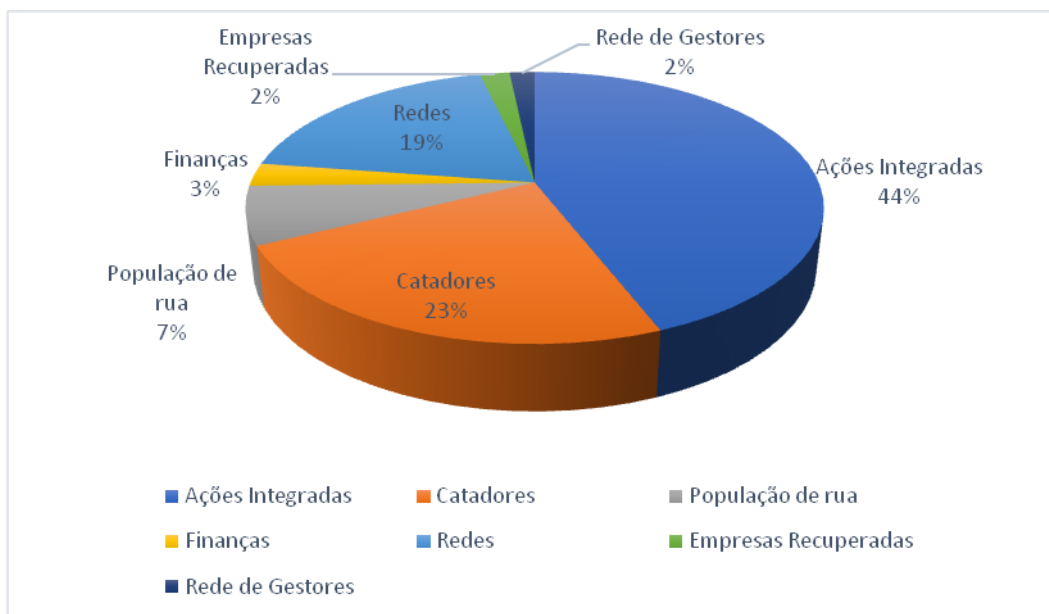
Ações de Apoio e Fomento às Iniciativas de Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário (Finanças)	Valor Global e Valor Médio associado à modalidade de ação R\$2.173.045,58	1
Ações de Fomento às Redes de Cooperação Solidárias, Empreendimentos Econômicos Solidários organizados em Cadeias Produtivas e Arranjos Econômicos Territoriais e Setoriais de Produção, Comercialização e Consumo Sustentáveis e Solidários (Redes)	Valor Global associado à modalidade de ação R\$14.954.255,38 Valor Médio associado à modalidade de ação R\$ 2.136.322,20	7
Ações de Apoio a Empresas Recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão (Empresas Recuperadas)	Valor Global e Valor Médio associado à modalidade de ação R\$1.558.460,00	1
Ações de apoio à formação de Gestores Públicos de Programas, Políticas e Projetos de Fomento à Economia Solidária no âmbito das Ações promovidas no Plano Brasil sem Miséria (Rede de Gestores)	Valor Global e Valor Médio associado à modalidade de ação R\$1.316.653,74	1
TOTAL	78.728.395,41	34

Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Percebe-se, assim, que tanto em termos do volume de instrumentos celebrados, quanto da participação por modalidade de ação, os convênios e congêneres relativos às ações integradas, catadores e redes representam o maior volume de recursos e de instrumentos.

O gráfico abaixo apresenta a distribuição percentual do gasto do Governo Federal com políticas de fomento à economia solidária, por modalidade de ação, no Estado de São Paulo, no período analisado.

Gráfico 1 – Distribuição Percentual do gasto do Governo Federal no Estado de São Paulo em Políticas de Fomento à Economia Solidária no período 2011-2016, por Modalidade de Ação.



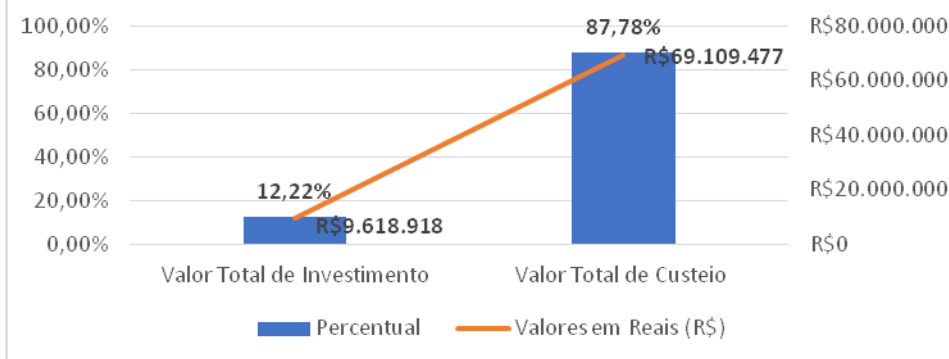
Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Estas informações permitem destacar a importância do apoio às políticas públicas municipais e estadual de fomento à economia solidária, em relação ao total investido no Estado de São Paulo, uma vez que as transferências realizadas em convênios e congêneres na modalidade de ação relativa às Ações Integradas, que contempla estas ações, representam quase a metade do valor total investido no Estado de São Paulo (44,20%), bem como se destacam as ações de fomento ao cooperativismo solidário na área de resíduos sólidos urbanos (23,68%) e as ações de fomento às redes de cooperação solidárias (18,87%): juntas, estas três modalidades representam 86,75% do total de recursos investidos no estado.

Analisando-se o perfil das transferências do Governo Federal em políticas de fomento à economia solidária no Estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, observa-se que os gastos se concentram, sobretudo, em recursos para custeio (87,78%), que representaram R\$69,1 milhões, ante um investimento da ordem de R\$9,62 milhões (12,22%):

Gráfico 2 – Perfil das transferências do Governo Federal em Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo no período 2011-2016

Perfil das transferências do Governo Federal em Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo - 2011 - 2016



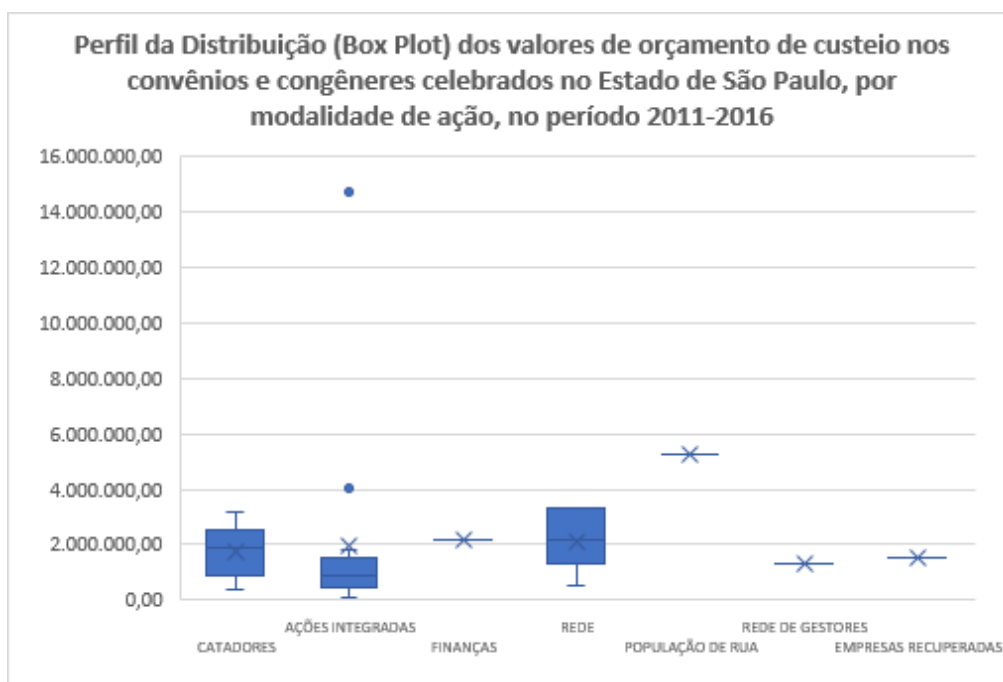
Fonte: SICONV. Elaboração própria.

O perfil da distribuição das transferências, em relação ao valor dos orçamentos de custeio e de investimento, por instrumento celebrado, em cada modalidade de ação, é apresentado nos gráficos a seguir. Analisando-se o orçamento de custeio, excetuando-se as modalidades de ação com apenas um instrumento celebrado (Finanças, População de Rua, Rede de Gestores e Empresas Recuperadas), observa-se maior amplitude na distribuição dos valores do orçamento de custeio nas modalidades de ação relativas às Ações Integradas, que apresentam dois instrumentos celebrados com valores de custeio bastante superiores à média (*outliers*), seguido, respectivamente, pelos convênios de Catadores e Redes.

No caso do orçamento de investimento, que se concentrou, sobretudo, nas modalidades de ação relativas a Catadores e Ações Integradas, nota-se que, em relação ao perfil da distribuição do custeio, a distribuição do orçamento de investimento destes convênios e congêneres possui maior amplitude, apresentando os valores dos orçamentos de investimento maior dispersão, embora os valores de investimento destes instrumentos sejam bastante inferiores ao orçamento de custeio¹⁰.

¹⁰ O SICONV permite identificar o orçamento de custeio e de investimento, a partir do Plano de Aplicação Consolidado do Convênio. Estes valores podem diferir do valor original do convênio, em função de aditamento de valor ou da existência de rendimento e da utilização deste para custeio ou para investimento, a depender da natureza da entidade convenente. No caso de Organizações Públicas Não Estatais, o rendimento só pode ser direcionado para custeio, ao passo que, em convênios com órgãos públicos, a decisão alocativa entre custeio e investimento para o uso do rendimento é definida pelo Comitê Gestor do Convênio, sendo a sua aprovação realizada pelos técnicos da SENAES, no momento em que a entidade convenente solicita o uso do rendimento e apresenta o respectivo ajuste do Plano de Trabalho. O valor total do orçamento de investimento, excetuando-se o uso do rendimento, é disciplinado no edital de chamada pública que selecionou os projetos apresentados pelas entidades convenentes.

Gráfico 3 – Perfil da Distribuição dos Recursos de Custeio das Transferências do Governo Federal em Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo, no período 2011-2016

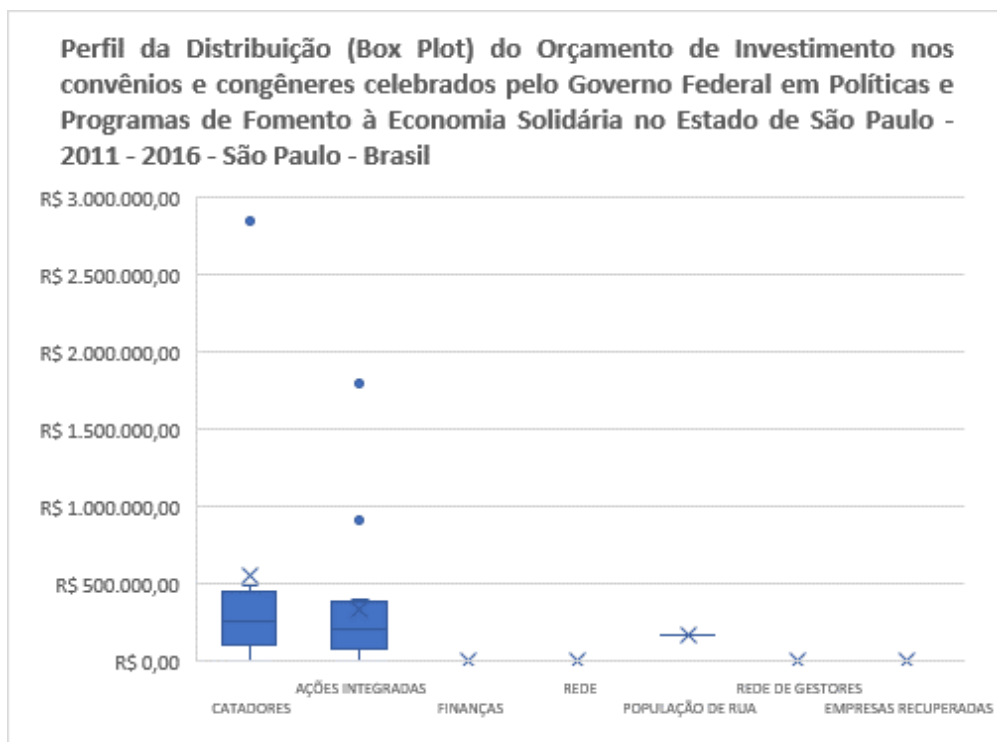


Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Embora os instrumentos celebrados na modalidade de ação de Ações Integradas sejam em maior número (15), estes se distribuem, em sua maioria, em valores inferiores a R\$2 milhões, ao passo que Catadores (8 instrumentos celebrados) e Redes (7 instrumentos celebrados) possuem maior amplitude na dispersão dos valores de custeio e medianas mais elevadas, o que denota valores mais elevados do orçamento de custeio nos instrumentos celebrados.

Por outro lado, quando se observa o perfil da distribuição do investimento nos convênios e congêneres do Estado de São Paulo no período, destaca-se que, embora o montante alocado para investimento na maioria dos instrumentos seja inferior a R\$500 mil, a dispersão dos valores do orçamento de investimento destes instrumentos, no caso da modalidade de Ação de Ações Integradas é maior vis-à-vis o observado no caso do custeio, sendo, por instrumento celebrado, os valores de investimento mais elevados na modalidade de ação de Catadores.

Gráfico 3 – Perfil da Distribuição dos Recursos de Investimento das Transferências do Governo Federal em Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo, no período 2011-2016



Fonte: SICONV. Elaboração própria.

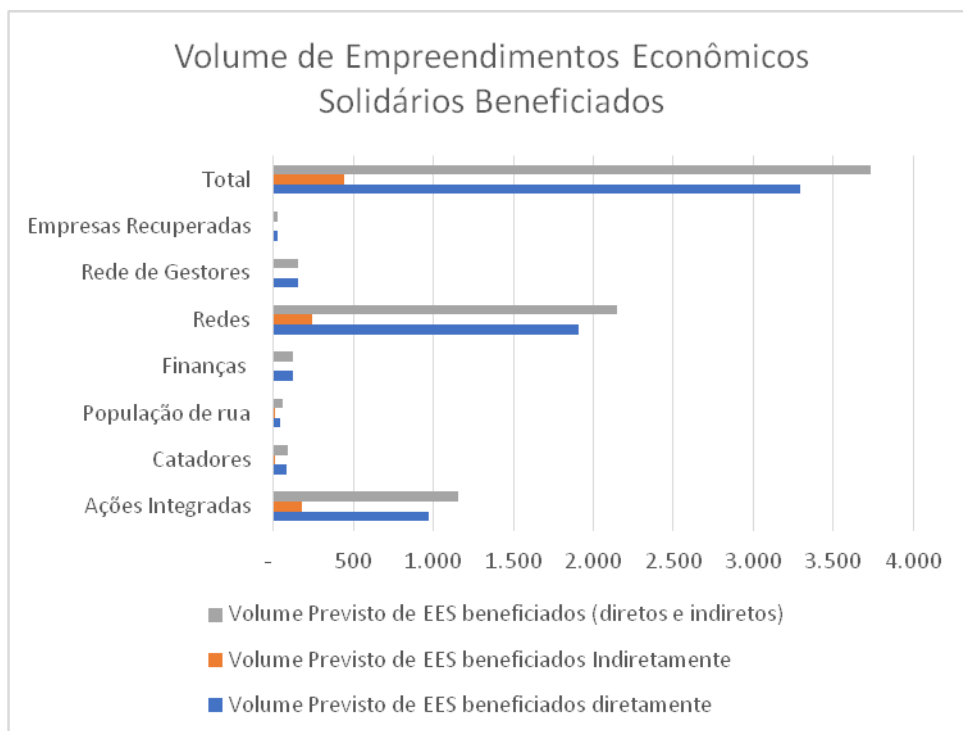
Quando se analisa o volume de beneficiários associados às políticas de fomento à economia solidária no Estado de São Paulo, observa-se que o volume total é relativamente elevado, da ordem de quase 480.000 trabalhadores, considerando-se os beneficiários diretos e indiretos e volume de empreendimentos econômicos solidários beneficiados, direta e indiretamente, é de 3.737.

Apresenta-se, a seguir, por modalidade de ação, por categoria de beneficiário e por modalidade de beneficiamento, o volume previsto de beneficiários¹¹ e os valores *per capita* associados, em relação aos recursos totais despendidos e nas modalidades de custeio e de investimento¹²:

Gráfico 4 – Volume Previsto de Empreendimentos Econômicos Solidários Beneficiados, por Modalidade de Ação e de Beneficiamento

¹¹ Optou-se por utilizar o volume previsto de beneficiários, em relação ao volume efetivamente alcançado, em função da maioria dos convênios ainda estar em execução.

¹² A provisão de recursos para investimento se concentrou apenas em duas modalidades de ação: Ações Integradas e Catadores. Os valores global dos convênios, bem como os valores de custeio e de investimento se referem aos valores constantes no SICONV, na data de 05/03/2017, incluindo em alguns casos os recursos de rendimento e eventuais aditamentos de valor.



Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Nota-se, em relação aos empreendimentos econômicos solidários, que as duas modalidades de ação que mais os beneficiaram foram Ações Integradas e Redes. No caso dos convênios de redes, este dado já era esperado, uma vez que esta modalidade de ação visa fomentar a constituição de redes de cooperação entre os empreendimentos.

O valor relativamente elevado observado no caso do convênio da rede de gestores, inclusive por meio do beneficiamento direto, faz referência aos resultados esperados das ações de formação e articulação promovidas para gestores públicos de políticas e programas de economia solidária, no que se refere às ações executadas pelo ente federativo beneficiado.

A relativa discrepância observada entre as modalidades de Catadores e de Ações Integradas, no volume de empreendimentos beneficiados faz menção não apenas ao volume de instrumentos celebrados: 15 no caso de Ações Integradas e 08, no caso de Catadores, mas, sobretudo, aos marcos regulatórios destes instrumentos.

No caso dos convênios de catadores, no edital de chamada pública que originou a maior parte dos convênios do Estado de São Paulo, objetivou-se promover, nas ações propostas por cada entidade convenente, a integração dos catadores não organizados às cooperativas, na razão de 70% do público atendido nos projetos, frente a 30% de trabalhadores organizados em cooperativas.

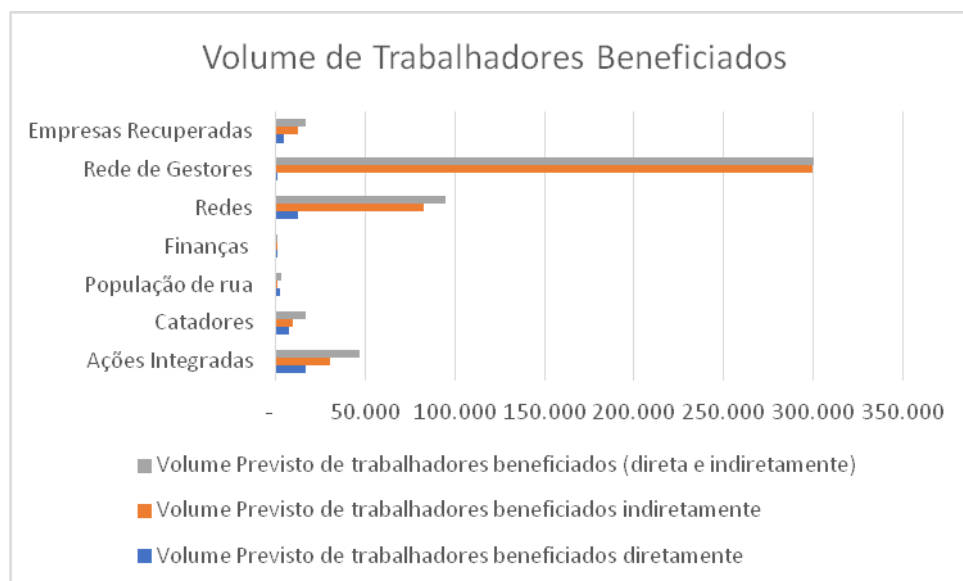
Assim, embora as modalidades de ação de Catadores e Ações Integradas façam parte do Plano Brasil sem Miséria, por meio da articulação de Programas e Ações do Ministério do Trabalho, por intermédio da SENAES e do Ministério do Desenvolvimento Social, nota-se uma diferença de abordagem, nestas modalidades: ambos os convênios buscaram atender prioritariamente o público beneficiado pelo Programa Bolsa Família, ou seja, trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, promovendo ações para inclusão produtiva com vistas a superação da pobreza, a partir de estratégias de implementação fortemente territorializadas, mas, no caso dos convênios e congêneres da modalidade Catadores, a concentração de esforços orientou-se aos catadores não organizados, visando a promoção de sua organização junto à cooperativas e associações como estratégia para a superação, de forma sustentada, da situação de vulnerabilidade social e econômica destes trabalhadores.

No caso dos convênios de Ações Integradas, não havia restrição presente ao edital de chamamento público, no que se refere a proporção de trabalhadores organizados e não organizados beneficiados, uma vez que as ações visavam, por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário em territórios vulneráveis, promover ações de formação, incubação e assessoria para trabalhadores organizados em empreendimentos e para trabalhadores não organizados, visando a constituição tanto de redes de cooperação de empreendimentos, quanto ao fomento a auto-organização dos trabalhadores em empreendimentos econômicos solidários, como estratégias de geração de renda, inclusão produtiva e desenvolvimento local.

Quando se observa o volume de trabalhadores beneficiados, de outro lado, percebe-se que há certo sobre dimensionamento no volume de trabalhadores beneficiados na modalidade de ação voltada à rede de gestores de políticas e programas de economia solidária, na medida em que a ação supera o volume de trabalhadores beneficiados inclusive por meio da instituição de Centros e Incubadoras Públicas de Economia Solidária.

Considera-se desejável, para o monitoramento e avaliação das ações de fomento à economia solidária, a harmonização da metodologia de estimação do volume de trabalhadores beneficiados, sobretudo indiretamente, uma vez que o volume de trabalhadores e empreendimentos beneficiados diretamente pode ser auferida por meio das listas de presença, dos relatórios de execução e de outros instrumentos presentes no acompanhamento da execução destes convênios e congêneres.

Gráfico 5 – Volume Previsto de Trabalhadores Beneficiados, por Modalidade de Ação e de Beneficiamento



Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Embora a modalidade de ação de empresas recuperadas não se destaque no que se refere ao volume de empreendimentos beneficiados, quando se analisa o volume de trabalhadores beneficiados, a participação desta modalidade de ação é destacável. Este dado é consoante ao maior tamanho, em termos do volume de associados, das empresas recuperadas, vis-à-vis a média dos empreendimentos econômicos solidários (Leite, Araújo & Lima, 2015).

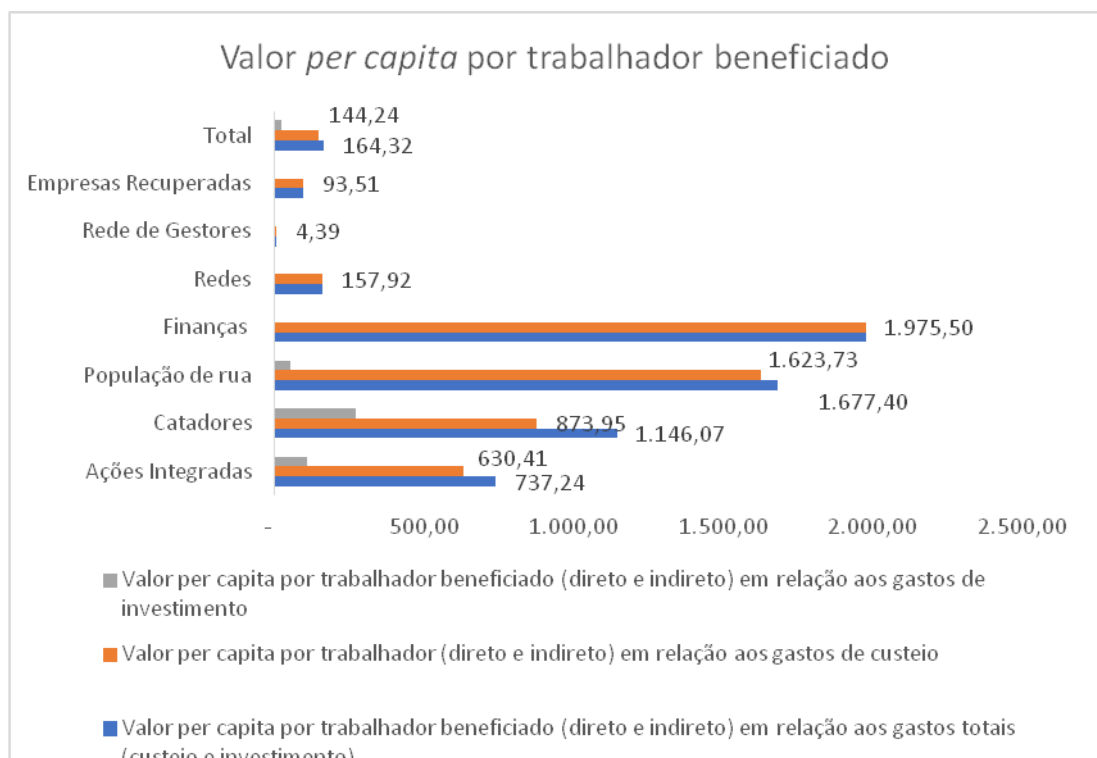
Em relação ao volume de trabalhadores diretamente beneficiados, se destacam as modalidades de ação de Ações Integradas, Catadores e Redes. Há, entretanto, uma diferença no perfil da distribuição dos beneficiários nestas três modalidades, quando se analisam conjuntamente o beneficiamento direto e indireto.

A atuação orientada para o fomento à constituição de redes de cooperação de empreendimentos econômicos solidários amplia o alcance indireto do beneficiamento previsto na modalidade de redes, ao passo que se percebe a atuação orientada ao beneficiamento direto nas modalidades de Ações Integradas e Catadores, cuja diferença, em termos do volume de trabalhadores beneficiados, nas modalidades de beneficiamento direta e indireta, é inferior às demais modalidades de ação, embora, como se ressaltou anteriormente, a metodologia para estimação dos beneficiários indiretos não tenha sido homogênea entre os proponentes das modalidades de ação analisadas.

Observando-se o gasto *per capita* por trabalhador beneficiado (direta e indiretamente), a partir das modalidades de gasto de custeio, investimento e gastos totais,

nota-se que o valor médio por beneficiário, em relação aos gastos totais, foi de R\$164,32, e o valor máximo associado foi de aproximadamente R\$2 mil (Finanças), apresentando as modalidades de ação com maior número de instrumentos celebrados o seguinte perfil de gasto *per capita*: os gastos totais, incluindo custeio e investimento, associados às modalidades de ação de Catadores e Ações Integradas foram mais elevados, embora tenham atingido volume considerável de trabalhadores (direta e indiretamente), sendo os gastos em outras modalidades de ação com volume considerável de trabalhadores beneficiados, excetuando-se o convênio da rede de gestores, mais próximos à média, como no caso das modalidades de ação de Empresas Recuperadas (R\$93,51) e Redes (R\$157,92):

Gráfico 6 – Gasto *per capita* do Governo Federal, em Políticas de Fomento à Economia Solidária, no Estado de São Paulo, por trabalhador beneficiado (direta e indiretamente), por modalidade de ação, por modalidade de gasto (custeio, investimento e gastos totais) no período 2011- 2016



Fonte: SICONV. Elaboração própria.

Simulação do Tempo de Retorno do Investimento e do Fluxo de Benefícios do Investimento do Governo Federal em Políticas de Fomento à Economia Solidária no Estado de São Paulo

Neste trabalho, foi realizada simulação de possíveis prazos de retorno (*payback*) para o investimento em políticas de fomento à economia solidária no Estado de São Paulo, no período 2011-2016, segundo a metodologia proposta por Leismann *et. al.*, 2010.

Destacamos que, das modalidades de ação implementadas no Estado de São Paulo, o investimento concentrou-se em Catadores e Ações Integradas, sendo a simulação realizada apenas para estas modalidades.

Para estimar o fluxo mensal de benefícios, o seguinte procedimento foi realizado¹³:

- i. No caso da modalidade de ação relativa às Ações Integradas, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no Estado de São Paulo nesta modalidade, no período de análise, 1% destes aufeririam um salário mínimo vigente (R\$937,00);
- ii. No caso da modalidade de ação relativa a Catadores, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no Estado de São Paulo nesta modalidade, no período de análise, 5% destes aufeririam um salário mínimo vigente (R\$937,00);

A taxa de desconto utilizada nas simulações foi a taxa SELIC real (0,54%), calculada a partir da taxa SELIC nominal acumulada do mês de fevereiro de 2017 (0,87%), descontando-se a inflação do mesmo mês (0,33%), medida pelo IPCA.

O quadro abaixo mostra os valores para cada modalidade de ação para a qual se fez a simulação tanto do fluxo mensal de benefícios, quanto do tempo de retorno do investimento.

Observa-se que, embora os catadores representem um volume de beneficiários (diretos e indiretos) inferior ao previsto na modalidade de ações integradas, o fluxo mensal de benefícios esperados é maior, na medida em que a simulação foi feita assumindo-se que 5% destes trabalhadores, ante 1% no caso de Ações Integradas, aufeririam um salário mínimo mensal.

Assim, no caso dos catadores, o fluxo mensal de benefícios gerado pelos investimentos do governo federal no Estado de São Paulo é de R\$761 mil Reais,

¹³ O desenvolvimento de instrumentos de coleta e processamento de informações sobre os beneficiários das políticas de fomento à economia solidária, tais como o SIPES – Sistema de Informações de Pessoas e Empreendimentos, permitirá a SENAES dimensionar de forma mais precisa este parâmetro. Na ausência de informações para todo o Estado de São Paulo, optamos por parâmetros relativamente conservadores, de 0,05 e de 0,01, para as modalidades de ação analisadas nesta seção (respectivamente catadores e ações integradas).

totalizando, em um ano, mais de R\$9 milhões de Reais e, em cinco anos, mais de R\$45 milhões de Reais gerados na economia paulista, fomentando, dessa forma, as economias locais a partir de um universo relativamente pequeno de trabalhadores beneficiados direta ou indiretamente (16.243), o que indica o potencial das políticas de economia solidária como estratégia de geração de renda e de desenvolvimento local.

O tempo de retorno, usando-se a SELIC real como fator de desconto para o investimento público nesta modalidade de ação é bastante próximo do valor obtido no método de *payback* tradicional, que é aquele em que se estima o tempo de retorno do investimento sem levar em conta o “valor do dinheiro no tempo” (taxas de juros reais), apenas dividindo-se o valor investido pelo fluxo mensal de benefícios: o investimento em convênios e congêneres na modalidade de catadores apresenta prazo de retorno do investimento descontado, ou seja, levando-se em conta o custo de oportunidade do gasto público, de 6 meses, frente a um prazo de retorno, no método de *payback* tradicional de 5,808 meses. O segundo *payback* descontado e o *payback* descontado global desta modalidade de ação são de, respectivamente, 13 e 19 meses.

Estes dados indicam que o fluxo de benefícios gerado pelos investimentos associados ao fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de catadores geram, para a economia paulista, em poucos meses, o mesmo valor que lhe foi investido, mesmo levando-se em conta o custo de oportunidade para o gasto governamental.

A geração de renda associada ao investimento feito pelo Governo Federal no Estado de São Paulo, na modalidade de ações de fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de Catadores, é capaz de, em 6 meses, gerar o mesmo valor investido, em 5 anos, pelo Governo Federal.

O segundo *payback* descontado, nesta modalidade de ação, é de 13 meses, o que significa que, se dobrássemos os valores investidos na modalidade de Catadores, a geração de renda associada a este investimento, mensurada por meio do fluxo de benefícios mensal, seria capaz de se igualar ao valor investido em pouco mais de um ano.

O *payback* global desta modalidade de ação é inferior a dois anos, sendo estimado o tempo para depreciação absoluta do investimento em 10 anos, que é o tempo esperado para que o investimento realizado tenha valor residual nulo, o que significa que, após liquidar, em termos do valor dispendido pela sociedade em investimento acrescido de

duas vezes o mesmo valor, esta modalidade gera, em termos de benefícios, oito anos adicionais de fomento e dinamização das economias locais e da paulista em particular.

Considerando-se este prazo para atingir valor residual nulo, nestes oito anos, considerando-se que a depreciação seja compensada com recursos dos próprios trabalhadores e cooperativas, estes investimentos, inferiores a R\$5 milhões poderiam gerar retorno superior a R\$73 milhões para a economia do Estado de São Paulo.

No caso da modalidade de ação referente às Ações Integradas, o volume de beneficiários diretos e indiretos previsto é da ordem de quase 50.000 trabalhadores.

A geração de renda mensal esperada, nesta modalidade de ação, é da ordem de R\$440.708,58 Reais, ou seja, a geração de renda anual e em cinco anos associada a estas ações é da ordem de, respectivamente, R\$5,29 milhões de Reais e R\$26,44 milhões de Reais, assumindo-se, nas simulações do fluxo de benefícios, que apenas 1% dos trabalhadores beneficiados auferam o salário mínimo vigente.

O *payback* tradicional referente à modalidade de ação de Ações Integradas é de 11,4 meses, sendo o *payback* descontado de 12 meses, que, assim como se observou na modalidade de ação de Catadores, é bastante próximo do tempo de retorno pelo método tradicional.

O segundo *payback* descontado e o *payback* global desta modalidade de ação é de, respectivamente, 25 e 37 meses, o que significa que, no caso dos convênios e congêneres associados às Ações Integradas, o prazo de retorno para o caso do investimento inicial ser dobrado, é de pouco mais de 2 anos, ligeiramente superior ao tempo originalmente previsto para a vigência destes convênios.

Estes resultados mostram que a geração de renda associada ao investimento realizado nestas modalidades de ação rapidamente supera o valor investido pelo Governo Federal, o que suscita a questão de como ampliar o retorno para a sociedade para o investimento realizado.

A manutenção e a preservação de Centros e Espaços Públicos de Economia Solidária, pelas gestões municipais e estadual, pelo prazo esperado para a depreciação absoluta do investimento¹⁴, aumenta consideravelmente o retorno para a sociedade destes investimentos.

¹⁴ Assumimos o prazo para depreciação absoluta do investimento em 10 anos. Uma análise mais detalhada dos investimentos poderá permitir a estimação do prazo de depreciação, a partir do perfil dos investimentos, por modalidade de ação, de forma a tornar as simulações mais precisas.

No caso específico da modalidade de ação de Ações Integradas, se estes equipamentos públicos forem preservados, com prestação de serviços para a sociedade, até a depreciação absoluta do investimento, descontando-se o prazo associado ao tempo de retorno global, que seria o tempo para recuperar em três vezes o investimento realizado, a geração de renda associada seria de aproximadamente R\$37 milhões de Reais, para um investimento ligeiramente superior a R\$5 milhões.

Em ambos os casos, estes investimentos, em 8 anos, oportunizam geração de renda em patamares consideravelmente superiores ao valor investido pelo Governo Federal, sobretudo nos casos em que os trabalhadores tenham oportunidades de usufruir do investimento, o que depende, no caso dos catadores, de oportunidades e marcos regulatórios favoráveis sob responsabilidade das gestões municipais, sobretudo, e, no caso dos Centros e Espaços Públicos de Economia Solidária, do desenvolvimento de estratégias interfederativas para a manutenção destes espaços.

Tabela 2 – Volume de Beneficiários (diretos e indiretos), Fluxo Mensal, Anual e Octanual de Benefícios, Valor de Investimento, Taxa de Desconto (taxa SELIC real) das Modalidades de Ação referentes a Catadores e Ações Integradas implementadas pelo Governo Federal no Estado de São Paulo no período 2011-2016

	Catadores	Ações Integradas
Volume total de beneficiários (diretos e indiretos)	16.243	47.034
Fluxo de benefícios mensal em Reais (R\$)	760.984,55	440.708,58
Fluxo Anual de benefícios em Reais (R\$)	9.131.814,6	5.288.502,96
Fluxo octa-anual de benefícios em Reais (R\$)	73.054.516,8	42.308.023,68
Valor residual do investimento após 10 anos em Reais (R\$)	0,00	0,00
Valor do Investimento em Reais (R\$)	4.420.013,66	5.025.003,86
Taxa de desconto – Taxa	0,54	0,54

Selic Real (mês de fevereiro de 2017)		
Payback tradicional em meses (n)	5,808	11,402
Payback descontado em meses (n)	6,00	12,00
Segundo Payback descontado em meses (n)	13,00	25,00
Payback global (primeiro e segundo payback) em meses	19,00	37 meses

Fonte: SICONV, BACEN. Elaboração própria.

Conclusão

O presente artigo apresentou informações sobre as políticas de fomento à economia solidária implementadas pelo Governo Federal no Estado de São Paulo, no período 2011-2016. O Estado de São Paulo representou mais de 30% do orçamento total, incluindo gastos diretos e transferências, despendidos pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, em políticas de fomento à economia solidária no mesmo período.

Os valores associados a custeio (R\$69,11 milhões de Reais) e a investimento (R\$9,62 milhões de Reais), neste período, são expressivos, se considerarmos que a SENAES e as políticas de economia solidária não possuem um fundo próprio para custeio, como se observa em relação às demais políticas de trabalho do Ministério do Trabalho, que contam, em sua maioria, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

No caso do Estado de São Paulo, no período analisado, foram celebrados 34 convênios ou congêneres, com valor médio de R\$2,3 milhões de Reais. Foram beneficiados quase 500 mil trabalhadores, direta e indiretamente, com valor médio *per capita*, considerando-se gastos totais, incluindo custeio e investimento, de R\$164,32, o que significa que, ao ano, foi investido em cada beneficiário, em média, R\$32,86.

Analisando-se o prazo de retorno dos investimentos realizados, nas modalidades de ação contempladas com investimento, observa-se que o investimento em políticas de fomento à economia solidária são opções atrativas para a alocação de recursos do orçamento de investimento do Governo Federal, na medida em que o prazo de retorno do investimento, mesmo descontado o custo de oportunidade do gasto público, representado

nas simulações pela taxa SELIC mensal real, que é aquela em que se pondera o custo de oportunidade do gasto público vis-à-vis os títulos da dívida pública, em meses, é bastante próximo ao tempo de retorno na metodologia de cálculo tradicional.

O *payback* descontado dos investimentos feitos nas modalidades de ação de catadores e de ações integradas são atrativos, mesmo considerando-se em nossas simulações cenários conservadores, do ponto de vista do volume de trabalhadores que auferem um salário mínimo vigente.

Assim, a geração de renda e o fortalecimento e dinamização das economias locais são expressivos, ainda que em cenários conservadores para a simulação e excetuando-se o tempo necessário para atingir o *payback* global descontado, que é aquele no qual o fluxo de benefício se iguala a três vezes o valor do investimento inicial.

Assim, levando-se em conta o custo de oportunidade do gasto público, o investimento realizado é capaz de gerar, em termos de renda e de fortalecimento das economias locais, mais de R\$14,4 milhões ao ano, nas duas modalidades de ação contempladas com investimento e tratadas neste artigo.

Considerando-se o universo de 10 anos para atingir a depreciação absoluta do investimento, mesmo após o prazo esperado para o *payback* global destes investimentos, desconsiderando-se a depreciação anual, estes investimentos podem gerar para a economia paulista, em 8 anos, o montante de R\$115,36 milhões de Reais, ante a um investimento inicial, em 5 anos, de pouco mais de R\$9 milhões de Reais.

Frente a estes valores, considera-se desejável o lançamento de esforços para que estes investimentos mantenham-se gerando fluxos de benefícios, ou seja, no caso das modalidades de ações relacionadas à Catadores e Ações Integradas é fundamental, no primeiro caso, a análise de estratégias de fomento que visem assegurar aos trabalhadores das cooperativas de catadores a continuidade de seu trabalho, no campo da coleta, separação, recuperação e reciclagem de reutilizáveis e recicláveis e, no caso das Incubadoras, Espaços e Centros Públicos de Economia Solidária, é necessário a instituição de Grupo de Trabalho, em parceria com governos locais, visando o desenvolvimento de estratégias para a preservação destes equipamentos públicos, a partir de ações orientadas à gestão e ao custeio interfederativo destes equipamentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LEITE, M.P.; CARNEIRO, A.M.C.; LIMA, J.C. O Trabalho na Economia Solidária: entre a Precariedade e a Emancipação. São Paulo: Annablume, 2015.

LEISMANN, E.L.; ROESLER, D.A. Investimentos Governamentais e Tempo de Retorno. In: Ciências Sociais Aplicadas em Revista, Dez (2010). Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/download/4593/3485>. (Data de acesso: 05/03/2017)

PIERRE, J.; PETERS, B.G. Governing Complex Societies: trajectories and scenarios. Houbdmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005.