

1 INTRODUÇÃO

As diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil estão previstas pelo Artigo nº 165 da Constituição Federal, em que se estabelece que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre os três instrumentos citados, o PPA é o de maior alcance temporal e corresponde à duração de um mandato de governo, ou seja, quatro anos. Ele define os programas, as metas e as prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal.² Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Com vigência anual, seu objetivo é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. Por fim, a LOA representa o orçamento negociado na fase de elaboração da LDO, compreendendo todas as despesas e receitas, inclusive aquelas resultantes de operações de crédito, e definindo isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Ela é composta por três segmentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social. Como o próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes ou contingenciamentos ao longo do exercício administrativo, de acordo com as diretrizes fiscais do governo.

Este texto faz parte de um esforço inicial de um projeto mais amplo de pesquisa que tem como objetivo analisar as condicionalidades institucionais e a dinâmica política no ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) das políticas públicas de economia solidária no governo federal. Para tanto, realizou-se uma análise no plano mais geral sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional das políticas inseridas nessa temática. Embora as análises partam de 2003, o foco principal será nas ações executadas durante o PPA 2012-2015.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

2. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência estende-se até o fim do primeiro ano da próxima administração.

Parte-se do entendimento de que a definição dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo ao longo da vigência de seu mandato, já que esses instrumentos apontam quais itens irão compor a agenda governamental, quais as ações receberão dotação orçamentária (e de que magnitude), entre outras informações valiosas para análise de políticas públicas.

Como insumo básico para a discussão aqui empreendida, foram utilizados os relatórios de execução da LOA entre 2003 e 2015, além de documentos elaborados pela unidade gestora.

2 AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A agenda governamental é uma arena em que constantemente atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões que são assumidas como problemas a serem enfrentados via intervenção do poder estatal. Essa intervenção, por sua vez, pode ocorrer das mais variadas formas, seja via regulação normativa da ação individual, seja via implementação de programas específicos voltados a resolver questões de interesse da população. Essa implementação também pode ocorrer sob distintas modalidades, que, de modo geral, acarretam custos ao poder público, seja por meio de atividades de custeio (prestação de assessoria por órgão de governo, pagamentos de serviços diversos prestados por organismos privados, elaboração de estudos e pareceres, entre outros), seja por meio de investimento (construção de prédios, vias públicas, aquisição de máquinas e equipamentos etc.). Portanto, há uma infinidade de combinações possíveis de ações em uma agenda de governo, que, por um lado, são definidas de acordo com os interesses predominantes em uma determinada conjuntura social e política, e por outro, são limitadas pela capacidade orçamentária da estrutura de Estado.

Ademais, cada elemento de política pública possui seu próprio arranjo de implementação. Esse arranjo depende da localização institucional que recebe esta atribuição, suas capacidades burocráticas, mas também dos grupos sociais que dão sustentação política a cada temática em particular. Portanto, estudar uma determinada política pública exige conhecer esses detalhes, nem sempre muito visíveis, que compõem sua dinâmica operativa.

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, que sacramentou o retorno da democracia e das liberdades de associação, a disputa por espaço na agenda governamental tem se tornado cada vez mais complexa. Novos públicos passaram a ter voz e fortalecer-se coletivamente em nome de interesses coletivos, enquanto o país passava por fortes transformações também no cenário econômico, sobretudo com o aprofundamento da adoção de medidas neoliberais nos anos 1990, tais como a abertura econômica de forma brusca e o programa acelerado de privatizações do patrimônio estatal. Como resultado, iniciou-se um processo forçado de reestruturação da estrutura industrial brasileira, com queda relativa de sua importância no produto interno bruto (PIB), e mudanças profundas no mercado de trabalho. Praticamente durante toda a década houve aumentos seguidos da taxa de desemprego no país, e, mesmo entre a população ocupada, houve

uma queda da qualidade dos empregos, com aumento considerável da informalidade e da rotatividade dos postos de trabalho (Mattoso, 1995; Pochmann, 2001).

Diante dessa realidade, muitas organizações representativas de trabalhadores e alguns movimentos sociais levantaram grandes debates na sociedade sobre a busca por soluções alternativas, que possibilitassem, por um lado, contrapor-se a essa onda de neoliberalismo que avançava não apenas sobre o Brasil, mas em toda a América Latina, e, por outro, proporcionar novas oportunidades de geração de trabalho e renda para muitas famílias em situação de incerteza econômica. Foram realizados diversos eventos, congressos e manifestações, no sentido de buscar convergências programáticas entre setores populares tanto do meio urbano quanto do rural, além de agregar lideranças políticas e intelectuais das mais variadas áreas (Silva, 2017d).

Foi em meio a toda essa efervescência de ideias e mobilizações que surgiu o conceito de “economia solidária”, enquanto elemento aglutinador de todo um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas já consagradas em movimentos de trabalhadores, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências de organização de grupos sociais em territórios específicos para o fomento de oportunidades endógenas de produção e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais.

À medida que a economia solidária foi ganhando maior densidade social e maior ressonância também no meio acadêmico, abriram-se então possibilidades importantes de buscar apoio governamental por meio de programas específicos. As primeiras experiências surgiram ainda no final dos anos 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo do estado e prefeitura de Porto Alegre). Nas eleições municipais de 2000, muitas campanhas já passaram a fazer menção explícita a projetos de apoio a atividades associativas de trabalhadores, com desenhos inovadores de gestão e acompanhamento na execução. Como resultado, algumas prefeituras importantes, entre elas Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte, e mesmo na maior cidade do país, em São Paulo (Programa Oportunidade Solidária), apresentaram experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária (Araujo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva, 2010).

Até que, em 2003, no início da gestão do presidente Lula, o movimento de economia solidária no Brasil, já organizado em torno do recém-criado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Fbes), conseguiu influenciar politicamente para que a temática adentrasse também a agenda federal do Poder Executivo (Nagem e Jesus, 2013; Cunha, 2014). Nesse contexto, foi criada – pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 – a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), pasta ligada ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).³ Suas atribuições foram definidas pelo Artigo 18 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004,⁴ da seguinte forma:

3. Para chefiar a pasta, foi escolhido Paul Singer, professor da Universidade de São Paulo (USP) e antigo apoiador do movimento sindical no país, e que teve uma grande importância na própria formulação teórico-conceitual da temática da economia solidária, sobretudo nesses primeiros anos.

4. O Decreto nº 5.063/2004 aprovou a estrutura regimental do MTE.

Art. 18 À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete:

- I – subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;
- II – articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III – planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV – colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V – estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI – estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII – contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII – propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX – apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X – promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII – supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;
- XIV – apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e
- XV – articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência (Brasil, 2004).

De acordo com França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho e renda que vai além da relação assalariada, na medida em que inclui oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e para viabilizar projetos de desenvolvimento local. Porém, como mostraram Nagem e Silva (2013), essa nova política na estrutura estatal ainda se assenta sob uma posição bastante marginal, já que seu volume de recursos orçamentários não corresponde sequer a 1% de todo o volume de recursos operados pelo MTE (ver tabela 1).

Para definir uma estratégia de governo para a área, foi construída uma proposta juntamente a representantes do Fbes, em sua 1ª Plenária Nacional, denominada “Plataforma de Ação”, contendo diretrizes e propostas orientadoras (Silva, 2017e). Essa plataforma foi incorporada após a inserção da temática no PPA 2004-2007, a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd), com o código 1133. Nesse programa estava sistematizado o desenho institucional de operação da Senaes das políticas tomadas como prioritárias.

Os primeiros anos foram de grande dificuldade, muitas vezes em função do ineditismo de algumas ações que se buscava fomentar. Por esse motivo, novos arranjos tiveram que ser estabelecidos quase que a cada ano, alterando ou incluindo ações, e definindo novas estratégias de implementação. Como forma de gestão social, além da relação de grande proximidade com o Fbes e outras organizações da sociedade civil envolvidas com o

tema, o estabelecimento de “instituições de deliberação participativa” (Silva, 2017f) fortaleceram esse elo de ligação socioestatal no acompanhamento de suas ações. Destaca-se, nesse sentido, a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes), que entrou em funcionamento em 2006, e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), cuja primeira edição ocorreu também em 2006, com outras edições ocorrendo em 2010 e em 2014. Esses foram espaços privilegiados de discussão das políticas sob a responsabilidade da Senaes, permitindo uma problematização bastante qualificada das ações em curso.⁵

Ainda assim, as dificuldades de execução foram significativas e mantiveram-se ao longo dos dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011) em que o Pesd esteve vigente, como se pode observar na tabela 1. Embora os recursos tenham sido crescentes praticamente ao longo de todo esse período, o nível de execução orçamentária, que apresentou valores superiores ao do MTE nos três primeiros anos, seguiu uma tendência de queda nos anos seguintes, especialmente em 2010 e 2011.

TABELA 1

Evolução do orçamento: MTE e Senaes (2004-2011)

Anos	MTE			Senaes			Orçamento Senaes/MTE (%)
	Orçamento (R\$)	Execução (R\$)	Execução (%)	Orçamento (R\$)	Execução (R\$)	Execução (%)	
2004	27.334.176.531	19.415.765.796	71,0	29.110.458	18.318.792	62,9	0,11
2005	31.530.616.493	23.365.573.423	74,1	13.220.400	10.230.559	77,4	0,04
2006	35.028.110.031	27.896.545.119	79,6	14.346.520	14.027.666	97,8	0,04
2007	36.233.164.763	30.823.892.175	85,1	33.956.000	31.963.497	94,1	0,09
2008	40.876.974.466	35.360.265.182	86,5	41.461.999	21.399.584	51,6	0,10
2009	46.253.005.761	42.186.456.014	91,2	34.684.560	26.816.303	77,3	0,07
2010	47.636.711.625	46.599.909.722	97,8	45.070.000	11.537.038	25,6	0,09
2011	55.738.243.295	54.001.822.371	96,9	65.584.703	22.372.022	34,1	0,12
Total	320.631.002.965	279.650.229.802	87,2	217.935.062	156.665.461	71,9	0,09

Fonte: LDO (2004 a 2011).
Elaboração do autor.

Entre as principais dificuldades de execução, pode-se citar: *i*) mudanças nos sistemas de contratação e conveniamento exigiam constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos; *ii*) estrutura interna da secretaria não acompanhou o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, aumentando o número de convênios em média para cada técnico responsável por acompanhar sua execução; e *iii*) atuação dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), também foi um fator impositivo de sérias restrições nas contratações. Mas muitas das dificuldades de gestão são referentes à própria dinâmica do processo orçamentário da União. Como sintetizado por Nagem e Silva (2013):

5. Para um diagnóstico do Cnes pouco antes de seu processo de reestruturação, ver Alencar e Silva (2013). Sobre o histórico das Conaes, ver Silva, Cunha e Silva (2017).

(...) mesmo possuindo uma baixa dotação orçamentária, quando comparada com outros programas do MTE, a secretaria apresentou dificuldades de execução, resultante, por um lado, de problemas estruturais internos, e de outro, pela própria fragilidade das políticas sociais no Brasil, cujo orçamento previamente definido pela LOA está sempre sujeito a cortes e contingenciamentos de acordo com as diretrizes fiscais estabelecidas pelo centro econômico do governo. Tais fragilidades não permitiram que o Pesd se constituísse em um programa de referência para uma nova estratégia de desenvolvimento, se limitando a ações esparsas e fragmentadas que, embora tenham alcançado resultados positivos em alguns setores e junto a alguns grupos específicos, ainda são frágeis e insuficientes para sua maior incidência em âmbito nacional (Nagem e Silva, 2013, p. 173).

Ressalta-se também que a Senaes participou na execução de outros programas do governo federal, a partir de parcerias institucionais firmadas e descentralização de recursos. Os principais parceiros nesse caso foram: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com suas ações de apoio à geração de renda a parcelas da população em situação de pobreza; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda XXI; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar; entre outros (Singer, 2009; Faria, 2011). Mas, em geral, essas parcerias resultaram em atuações pontuais, sem grandes impactos na institucionalização da economia solidária enquanto eixo transversal de políticas sociais (Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

Como essa questão da falta de intersetorialidade na implementação de políticas públicas era reconhecida como um problema não apenas na economia solidária, mas em praticamente todos os setores do governo federal, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) resolveu então buscar possíveis soluções para ao menos minimizar este ‘hermetismo setorial’ entre os diferentes órgãos da administração pública. Para isso, foi proposta uma nova sistemática de planejamento e execução orçamentária, a ser introduzida já no PPA 2012-2015. A ideia seria fazer com que os programas do PPA deixassem de ser circunscritos a uma única unidade gestora (um ministério, uma secretaria, um departamento), e englobassem atividades complementares a serem geridas por diferentes ministérios, e mesmo entre as secretarias dentro de um mesmo ministério. Esses passaram a chamar-se “programas temáticos”. Com a nova metodologia, o número de programas no PPA 2012-2015 reduziu de mais de quatrocentos para sessenta e cinco. Assim, além de ao menos induzir algum grau de intersetorialidade entre os órgãos, o próprio acompanhamento por parte do MP seria facilitado, além de, conforme o objetivo inicial, deixar mais claro o nexo entre planejamento e entrega de bens e serviços à sociedade segundo cada programa.

3 A SENAES E A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2012-2015

3.1 O novo desenho institucional da política

As alterações impetradas pelo MP para o PPA 2012-2015 implicaram mudanças relevantes na agenda de execução orçamentária da Senaes. Como visto anteriormente, até então, as ações de economia solidária estavam praticamente restritas a um programa exclusivo, o Pesd, embora a Senaes também participasse como parceira e coexecutora em outros programas sob a responsabilidade de diversas estruturas governamentais.

Com a nova metodologia, as políticas do governo federal no campo da economia solidária passaram a integrar, a partir de 2012, o Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema (PBSM), assumindo a tarefa de “promover a inclusão produtiva dos

extremamente pobres que vivem em cidades” (Ipea, 2014). Destarte, as ações da Senaes foram inseridas em um novo programa temático, denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (DRTSES), com o código 2029. Tal programa, de maior amplitude, englobou simultaneamente ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do próprio MTE.

Ademais, a Senaes também se manteve responsável pela execução da ação orçamentária 8274 – Fomento para a Organização e do Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos, referente ao Programa de Resíduos Sólidos, cujos objetivos estão sob a responsabilidade do MMA. Mas, com o PBSM, essa ação ganhou uma dimensão extremamente ampliada, sobretudo em termos de recursos (como será visto, ela passou a representar quase metade do orçamento da secretaria), já que, até então, ela pouco representava quantitativamente em sua agenda operacional. A partir dessa nova sistemática, pôde-se identificar um aumento considerável na escala orçamentária e do volume de processos administrativos a cargo da Senaes, a serem operacionalizados a partir de convênios celebrados com universidades e organizações não governamentais (ONGs), e, desde então, mais intensamente com estados e municípios.

O quadro 1 apresenta uma síntese das ações orçamentárias e seus respectivos objetivos que passaram a ser de responsabilidade administrativa da Senaes, conforme expresso no PPA 2012-2015. Importante ainda frisar que, ao longo do período de execução, a Senaes recebeu destaques orçamentários de diferentes órgãos da administração direta, como o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Ministério da Justiça (MJ) e também o MTE, por meio de suas demais secretarias, embora não sejam objeto de análise deste estudo neste momento.

QUADRO 1

Objetivos e metas sob responsabilidade da Senaes no PPA (2012-2015)

Objetivos	Metas
Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	
0982 – Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.	Aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho. Criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação. Implementar a inserção de 9 mil empreendimentos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Manter e atualizar informações de 30 mil organizações de economia solidária. Promover a integração das políticas de economia solidária em cem processos territoriais de desenvolvimento. Realizar campanhas educativas para divulgação da economia solidária e promoção do consumo responsável e solidário.
0983 – Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo, por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.	Certificar os produtos e serviços de 5 mil empreendimentos solidários no Sistema de Comércio Justo e Solidário. Criar e fortalecer duzentas redes de produção e comercialização. Incluir duzentas comunidades nas finanças solidárias. Promover a formação e a capacitação social e profissional de 100 mil trabalhadores para a economia solidária, com prioridade para mulheres e população negra. Promover a incubação, a assessoria técnica e o fomento direto a 1.500 empreendimentos solidários.
Programa 2067 – Resíduos sólidos	
8274 – Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	Fomento e fortalecimento de quinhentas cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem. Incrementar cem redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores. Viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores.

Fonte: Ipea (2014).

Possivelmente como forma de reforçar e orientar uma estratégia mais ampliada de política pública no campo da economia solidária, uma vez que deixou de ter um programa exclusivo para isso, o Cnes construiu um documento – o Plano Brasil Justo e Solidário. As ações previstas neste plano basearam-se fundamentalmente nos debates empreendidos e nas resoluções da II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010. Um exercício inicial foi a tentativa de evidenciar o quanto a economia solidária estaria contemplada nos diferentes programas do PPA em vigor, levando em conta referências explícitas a termos como “associações” e “cooperativas”. O Cnes identificou a existência de pelo menos doze programas – entre os quais os dois já citados – em onze ministérios, totalizando, à época, um orçamento previsto superior a R\$ 2 bilhões, tal como constantes no quadro 2.

QUADRO 2

Agenda transversal do Plano Brasil Justo e Solidário: programas temáticos, ministérios responsáveis e dotação orçamentária no PPA 2012-2015

Programas temáticos	Ministérios responsáveis	Orçamento (R\$)
Agricultura familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário	29.412.561,00
Agropecuária sustentável, abastecimento e comercialização	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23.816.751,00
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	Ministério da Integração Nacional Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Trabalho e Emprego	1.133.960.536,00
Gestão estratégica da geologia, da mineração e da transformação mineral	Ministério de Minas e Energia	4.760.357,00
Pesca e aquicultura	Ministério da Pesca e Aquicultura	8.457.960,00
Resíduos sólidos	Ministério do Meio Ambiente	314.425.680,00
Segurança alimentar e nutricional	Ministério do Desenvolvimento Social Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	749.404.489,00
Agricultura irrigada	Ministério da Integração Nacional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-
Desenvolvimento produtivo	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Integração sul-americana	Ministério das Relações Exteriores	-
Micro e pequenas empresas	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	-
Políticas para as mulheres: enfrentamento à violência e autonomia	Secretaria de Políticas para as Mulheres	-
Trabalho, emprego e renda	Ministério do Trabalho e Emprego	-
Total		2.264.238.334,00

Fonte: Ipea (2014).

No caso das políticas sob a gerência da Senaes, pouca coisa foi alterada em termos práticos no tocante ao desenho estratégico de ação. A grande maioria das atividades permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. Contudo, o volume de recursos orçamentários aumentou consideravelmente. Já em 2012, o orçamento foi de R\$ 98,4 milhões, contra R\$ 65,5 milhões do ano anterior, o que demarca um crescimento nominal em torno de 50%. Esse aumento é explicado

basicamente pela inserção da temática da economia solidária como elemento importante de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários, em especial os catadores de material reciclável (Silva, 2011; Silva e Schiochet, 2013). Esse orçamento seguiu em trajetória de crescimento ao longo de todo o PPA.

No entanto, as dificuldades estruturais e mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilho para uma execução mais contundente das políticas. Em números gerais, o nível de execução orçamentária da Senaes no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada nos anos anteriores (71,9% contra 22,8%), embora já nos dois anos finais do PPA 2008-2011 essa média também já havia caído fortemente. Apenas em 2012 a execução ficou acima da média no período, chegando a 40,5%; nos três anos seguintes, ela não chegou a 20%. A tabela 2 apresenta todos esses dados, por ano, e detalha por atividade do PPA.

TABELA 2

Valor e execução orçamentária por projeto do Pesd: PPA 2012-2015

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
2A84 – Manutenção e ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies)	Dotação (R\$)	800.000	0	0	0	800.000
	Total (%)	0,81	0,00	0,00	0,00	0,17
	Execução (%)	15,44	0	0	0	15,44
2A85 – Formação de formadores(as), educadores (as) e gestores públicos para atuação em economia solidária	Dotação (R\$)	4.200.000	7.000.000	6.829.857	9.000.000	27.029.857
	Total (%)	4,27	5,60	5,46	7,53	5,78
	Execução (%)	3,03	18,13	15,99	12,65	13,42
20JK – Fomento à certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária	Dotação (R\$)	1.000.000	1.105.233	1.214.735	5.000.000	8.319.968
	Total (%)	1,02	0,88	0,97	4,18	1,78
	Execução (%)	0	100	72,79	8,26	28,88
20YT – Fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação	Dotação (R\$)	1.199.000	13.436.623	14.590.227	18.500.000	47.725.850
	Total (%)	1,22	10,76	11,67	15,48	10,20
	Execução (%)	0	30,58	18,84	33,87	27,5
20ZL – Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	Dotação (R\$)	833.333	0	0	0	833.333
	Total (%)	0,85	0,00	0	0	0,18
	Execução (%)	0	0	0	0	0,00
4641 – Publicidade de utilidade pública	Dotação (R\$)	1.000.000	400.000	0	0	1.400.000
	Total (%)	1,02	0,32	0	0	0,30
	Execução (%)	0	0	0	0	0,00
4737 – Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária	Dotação (R\$)	11.172.500	0	0	0	11.172.500
	Total (%)	11,35	0,00	0	0	2,39
	Execução (%)	12,42	0	0	0	12,42
4739 – Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários	Dotação (R\$)	2.000.000	10.817.145	4.940.000	10.000.000	27.757.145
	Total (%)	2,03	8,66	3,95	8,37	5,93
	Execução (%)	65,97	49,14	90,13	29,95	41,03
4827 – Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária	Dotação (R\$)	500.000	0	0	0	500.000
	Total (%)	0,51	0	0	0	0,11
	Execução (%)	100	0	0	0	100,00

(Continua)

(Continuação)

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
4850 – Fomento a incubadoras de empreendimentos econômicos solidários	Dotação (R\$)	4.000.000	8.074.622	5.000.000	9.000.000	26.074.622
	Total (%)	4,06	6,46	4,00	7,53	5,57
	Execução (%)	64,78	11,69	14,99	17,23	22,38
8056 – Fomento às finanças solidárias	Dotação (R\$)	4.200.000	14.063.377	8.925.181	9.500.000	36.688.558
	Total (%)	4,27	11,26	7,14	7,95	7,84
	Execução (%)	34,01	0	18,33	32,67	16,81
8078 – Promoção da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento	Dotação (R\$)	3.417.500	7.104.488	12.300.000	8.997.000	31.818.988
	Total (%)	3,47	5,69	9,84	7,53	6,80
	Execução (%)	90,13	17,56	36,07	26,92	35,16
8138 – Implantação de espaços multifuncionais de economia solidária	Dotação (R\$)	5.350.000	9.000.000	9.700.000	7.002.985	31.052.985
	Total (%)	5,43	7,21	7,76	5,86	6,64
	Execução (%)	4,46	23,12	1,54	12,53	10,78
8420 – Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária	Dotação (R\$)	1.000.000	0	0	0	1.000.000
	Total (%)	1,02	0	0	0	0,21
	Execução (%)	47,05	0	0	0	47,05
8274 – Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	Dotação (R\$)	57.785.001	53.903.000	61.500.000	42.500.000	215.688.001
	Total (%)	58,69	43,16	49,20	35,56	46,10
	Execução (%)	49,49	13,29	13,01	7,54	21,77
	Dotação (R\$)	98.457.334	124.904.488	125.000.000	119.499.985	467.861.807
Total Senaes	Total (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Execução (%)	40,49	18,60	19,32	16,13	22,77

Fonte: LOA (2012 a 2015).
Elaboração do autor.

De porte dessas informações gerais, parte-se então para uma discussão sobre a dinâmica de execução orçamentária apresentada por cada uma das atividades, referentes aos dois programas temáticos (2029 e 2067), cuja gerência ficou a cargo da Senaes.

Em 2012, ainda estavam em curso os trabalhos de campo das equipes de pesquisa juntos aos empreendimentos para a elaboração do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade, que visava atualizar as informações já levantadas no primeiro “mapeamento de economia solidária” entre 2005 e 2007, teve início no final de 2009, e acabou se estendendo para além do esperado inicialmente, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais. Ainda assim, uma pequena parcela do recurso previsto foi de fato executada (15,84%, dos R\$ 800 mil originalmente previstos). Por isso, os resultados finais da pesquisa só puderam ser divulgados em 2014, próximo da III Conferência Nacional de Economia Solidária, cuja etapa nacional ocorreu em Brasília.⁶

A atividade de formação de formadores, educadores e gestores públicos (2A85) foi contemplada ao longo do quadriênio com um orçamento de pouco mais de R\$ 27 milhões, o que representou 5,78% do total orçamentário controlado pela Senaes no PPA

6. Sobre as informações do primeiro mapeamento, ver Pereira (2012) e Silva e Nagem (2012). Sobre os dados mais recentes do Sies, ver Silva (2017a; 2017b; 2017c) e Gaiger (2014).

2012-2015. Após um aumento considerável de recursos para essa meta em 2013, e uma pequena queda no ano seguinte, o ano de 2015 fechou com a maior dotação orçamentária no quadriênio para a meta. No entanto, sua execução orçamentária manteve-se em um patamar baixo, terminando o período na ordem de 13,42% de execução.

Para o fomento à certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária (20JK), a secretaria contou, nesse tempo, com uma dotação orçamentária mais modesta, na ordem de pouco mais de R\$ 8 milhões, sendo que mais da metade foi no ano de 2015, totalizando menos de 2% de todo o orçamento a ser trabalhado pela secretaria no período. A execução orçamentária desta atividade foi de 28,88%, principalmente devido ao fato de, justamente no ano em que a meta obteve maior volume de recursos, a execução foi bem inferior aos dois anos anteriores, o que fez com que a média geral da meta caísse drasticamente.

Já a atividade de fomento e fortalecimento de empreendimentos solidários e redes de cooperação (20YT) foi, entre aquelas que compunham o programa 2029, a de maior dotação orçamentária no período, em torno de R\$ 47 milhões, representando 10,20% da dotação total analisada. Esse aporte orçamentário foi crescente em todo o período, e o percentual de execução foi próximo à atividade anterior, com 27,5%. Em 2012, ano de menor dotação da atividade, não houve execução alguma, e, nos demais anos, somente 2014 apresentou uma execução abaixo dos 20%.

No plano institucional, duas atividades voltadas ao fortalecimento e à institucionalização de políticas de economia solidária foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012. A atividade 20ZL não apresentou nenhum percentual de execução, já a 8420, com uma previsão de R\$ 1 milhão, teve uma execução de 47,05%. De modo geral, as atividades para esse fim são muito mais em termos de articulação e agregação de forças políticas para avançar na institucionalização de normas consideradas para o universo da economia solidária. Nesse sentido, é importante ressaltar, como resultados relevantes, a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma atuação de coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse que se arrastou por alguns anos. A intenção por trás desse dispositivo é prover às cooperativas de trabalho um ambiente de maior segurança jurídica para sua atuação, especificando, inclusive, cláusulas de proteção aos sócios-trabalhadores para evitar conflitos com a justiça do trabalho. A lei também previu a criação do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop), de onde seriam formuladas políticas públicas específicas para cooperativas dessa natureza. No entanto, este programa não chegou a ser regulamentado pelo governo federal, mantendo-se apenas como uma proposta a ser implementada no futuro, e mesmo entre os próprios atores sociais da economia solidária houve críticas à nova lei.⁷ Outras duas ações importantes sobre essa meta de fortalecimento institucional são: *i*) a formulação participativa de um decreto com a finalidade de regulamentar a Lei nº 9.867/1999, que dispõe sobre as cooperativas sociais e instituiu o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); e *ii*) a elaboração, no âmbito do Cnes e em parceria com o Fbes e a Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária,

7. Sobre a Lei nº 12.690/2012, ver Pereira e Silva (2012).

de um anteprojeto de lei da Política Nacional de Economia Solidária (PL nº 4.685/2012), que ainda está em tramitação no Congresso.⁸ Outra atividade com dotação prevista, porém sem execução registrada, foi a de publicidade de utilidade pública (4641).

Mais duas atividades tiveram dotação orçamentária apenas em 2012. A principal delas em termos de recursos foi a de fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária (4737), com pouco mais de R\$ 11 milhões. Esse valor representou 2,39% do total de recursos administrado pela Senaes no período, e a execução final também não foi muito significativa, chegando a somente 12,42%. A partir de 2013, essa ação foi dividida entre as ações 2A84, 2A85, 20JK e 20YT, e, por isso, aparece zerada nos anos seguintes. A outra atividade com dotação orçamentária prevista somente para 2012 foi a de desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais (4827), que, embora tenha executado todo o valor previsto, seu montante era bastante baixo em relação ao total do ano (0,51%).

A atividade de organização nacional de comercialização de produtos e serviços da economia solidária (4739) foi contemplada no total do período, com R\$ 27,7 milhões. O ano de maior dotação foi em 2013, com valor próximo a R\$ 11 milhões, ano este que também marcou o maior percentual de execução, com 49,14%. Ao longo de todo o PPA, o percentual de execução nesta meta foi de 41,03%.

Outras duas atividades específicas também são ligadas ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos, com estratégias distintas. Uma visa apoiar o trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (4850), ação esta que já possui um longo histórico nas políticas de economia solidária, desde a criação das primeiras incubadoras em universidades públicas no Brasil nos anos 1990, antes mesmo da criação da Senaes.⁹ Para essa ação foram destinados R\$ 26 milhões de orçamento no período, representando 5,57% do total. O ano de 2012 apresentou o maior nível de execução (64,78%), enquanto nos anos subsequentes, embora tenha elevado o volume orçamentário, a execução caiu drasticamente, fechando o período com uma média de 22,38%. A segunda atividade específica refere-se à atuação dos chamados agentes de desenvolvimento (8078). Nesta, o volume orçamentário no período foi de R\$ 31,8 milhões, o que significou 6,80% do total. O nível de execução no período foi de 35,16%, um dos maiores índices entre todas as ações da secretaria. O ano de 2014 apresentou tanto o maior orçamento anual quanto o maior percentual de execução para essa meta, R\$ 9 milhões e 9,84%, respectivamente.

Prosseguindo, o orçamento da Senaes no PPA analisado manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais e associativas de gestão de recursos financeiros, tais como as cooperativas de crédito, os

8. O PL nº 4.685/2012 visa estabelecer definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária, além de criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualificar os empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direito, com vistas a assegurar o direito ao trabalho associado e cooperativado. Para mais informações sobre o processo político em torno da criação do PL nº 4.685/2012, ver Silva e Silva (2015).

9. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017), neste mesmo volume do *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*.

bancos comunitários e os fundos rotativos.¹⁰ A dotação orçamentária no quadriênio para essa meta foi na ordem de R\$ 36,6 milhões, o que significou 7,84% do total da secretaria. Já o nível de execução ficou em 16,81%, ou seja, abaixo da média geral dos programas da secretaria. Um dos fatores para essa baixa execução foi o fato de não ter executado nada em 2013, justamente o ano com o maior orçamento.

A última atividade a ser analisada no rol do Programa 2029 é a referente à implantação de espaços multifuncionais de economia solidária (8138). Nela, a secretaria contou com uma dotação orçamentária de R\$ 31 milhões, representando 6,64% do total nesse referido PPA. Em termos de execução, a meta apresentou resultados muito baixos. Apenas em 2013 exibiu um percentual superior à média anual. No global, o nível de execução dessa meta foi de 10,78%, o que representa menos da metade da média de execução de toda a Senaes em todo o quadriênio.

Por fim, passa-se agora para a única atividade sob a gestão da Senaes que não está inserida no Programa 2029. Trata-se da ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274), que faz parte do Programa Resíduos Sólidos (2067). Vale salientar que essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305, de 2010. Por essa lei, os catadores de material reciclável passaram a ser oficialmente reconhecidos enquanto agentes prioritários no sistema de implementação de uma nova política de gestão dos resíduos sólidos no Brasil, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.¹¹ Na realidade, os catadores já vinham conquistando medidas importantes a partir de sua mobilização em todo o país, organizada pelo Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) (Silva, Goes e Alvarez, 2013). Com o lançamento do PBSP, em 2011, eles foram incluídos como um dos públicos prioritários, por isso foram destinatários de ações específicas, dentro de um programa exclusivo no PPA 2012-2015 (Singer, Silva e Schiochet, 2014).

Embora o programa em si fosse alocado no MMA, a ação de apoio às cooperativas dos catadores ficou a cargo da Senaes, dada sua natureza institucional. Tal atribuição, por sua vez, resultou em um incremento significativo no orçamento da secretaria, uma vez que só a atividade 8274 representou, no período 2012-2015, 46,10% de toda a sua dotação orçamentária. Foram, ao todo, R\$ 215,6 milhões, divididos em partes mais ou menos equivalentes entre os anos. Já em termos de execução orçamentária, o resultado não foi muito satisfatório, ficando na ordem de 21,77%. Apesar de, no primeiro ano, ter alcançado uma execução de 49,49%, os anos seguintes não apresentaram bons resultados. Por sua importância relativa, cabe aqui algumas considerações.

A diretriz principal para a definição de projetos a serem executados sobre essa atividade foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis e suas redes a partir daqueles já existentes. Entre as principais ações previstas nos convênios

10. Sobre os empreendimentos de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

11. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Sobre a realidade social dos catadores no Brasil, ver Silva, Goes e Alvarez (2013), Silva (2017) e Dagnino e Johansen (2017).

celebrados a partir de 2012, pode-se citar a continuidade do “Projeto Cataforte”, em parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Petrobras e o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), visando ao fortalecimento de redes de cooperação e logística solidária. Para a escolha dos empreendimentos a serem apoiados, foram elencados como critérios: *i*) pelo menos 70% dos seus beneficiários devem ser catadores em situação de extrema pobreza e suas famílias, que ainda realizam seu trabalho em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada; *ii*) no máximo 30% de seus beneficiários devem ser catadores e suas famílias em situação de pobreza, vulnerabilidade e de trabalho precário, bem como aqueles que já estão organizados em empreendimentos de economia solidária e redes de cooperação.

No entanto, já no primeiro ano do PPA, foi possível diagnosticar que a execução das parcerias celebradas pela secretaria era marcada por ritmos diferentes entre os agentes proponentes, com algumas sofrendo grandes atrasos. Entre os motivos para esse descompasso no início estava a realização das eleições municipais no momento previsto para atividades iniciais ou preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento dos projetos nesta esfera de governo. Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante dificuldade das prefeituras em utilizar os instrumentos legais cabíveis – nesse caso, a PNRS (Lei nº 12.305/2010) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) – para a inserção social e econômica dos catadores, uma vez que as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos eram insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos. Ademais, havia ainda dificuldades de operação referentes a questões essenciais para a viabilização econômica dos empreendimentos associativos dos catadores, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras; e mesmo a fragilidade das organizações de catadores para lidar com estes e outros aspectos (Silva e Schiochet, 2013). Segundo os próprios gestores, “a experiência recente demonstrou que os prazos para implantação e consolidação desses instrumentos são maiores que os previstos no planejamento inicial [...] para viabilizar seu potencial e alcançar os resultados desejados” (Singer, Silva e Schiochet, 2014, p. 17).

Esses problemas listados, resultantes da própria deficiência em termos de capacidade burocrática (recursos financeiros, pessoal qualificado e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos projetos) nas esferas federativas subnacionais, acompanharam as ações durante todo o período 2012-2015. Ainda que a Senaes tenha buscado intensificar o acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade, o fato é que a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios no cumprimento das leis supracitadas, bem como da ampliação do financiamento dos projetos apoiados, no sentido de expandir a participação dos catadores, por meio de suas organizações representativas, nas ações que lhes são dirigidas e de aumentar a infraestrutura física para o exercício de suas atividades. Neste último caso, aliás, a decisão cabe principalmente ao MDS, que tem apoiado as ações da Senaes via descentralização de recursos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto debateu alguns aspectos gerais do ciclo orçamentário das políticas de economia solidária no Brasil, na esfera do Poder Executivo federal, com ênfase no período coberto pelo PPA 2012-2015. Os resultados obtidos a partir das análises dos relatórios oficiais de gestão mostram que a política de economia solidária ainda ressenete de estrutura institucional para elevar sua capacidade de gestão e operacionalização das atividades que lhes são incumbidas na agenda de governo. Ademais, o próprio caráter de ineditismo das ações, aliado à dependência de proatividade de gestores subnacionais para a execução de recursos via convênios e fatores contingenciais referentes à condução da política orçamentária, surgem como entraves importantes a serem considerados nesse período.

O estudo permitiu inferir ainda que, embora o Ministério do Planejamento tenha tido uma intenção louvável de vinculação entre ações e estruturas estatais em favor de projetos de implementação intersetoriais, a iniciativa significou muito mais uma racionalização do processo de planejamento do governo federal, na medida em que permitiu uma substancial diminuição do número de programas entre o PPA 2012-2015 e seus antecessores próximos, mas as atividades permaneceram, na prática, fatiadas entre as estruturas administrativas responsáveis por cada ação.

Ressalta-se, por fim, que este foi um trabalho introdutório de uma agenda de pesquisa mais ampla que se pretende levar adiante, buscando aprofundar cada vez mais o entendimento sobre esses fatores determinantes de execução eficiente das políticas públicas no nível federal, em especial no campo da economia solidária. Os elementos aqui levantados servirão de diretrizes para a formação de novas hipóteses que orientem o estudo de toda a complexidade que circunda a análise de políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Joana L. O.; SILVA, Sandro P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- ARAÚJO, Herton; SILVA, Frederico. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 28, p. 29-37, 2005.
- BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2004.
- CUNHA, Gabriela C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- _____. Conferências nacionais de economia solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 57, p. 83-94, 2014.
- DAGNINO, Ricardo S.; JOHANSEN, Igor C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 62, p. 115-126, 2017.

- FARIA, Maurício S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 48, p. 57-70, 2011.
- FRANÇA FILHO, Genauto (Org.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- GAIGER, Luis I. **A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2014. v. 22.
- MATTOSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.
- NAGEM, Fernanda A.; JESUS, Sebastiana A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, p. 83-92, 2013.
- NAGEM, Fernanda A.; SILVA, Sandro P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.
- PEREIRA, Clara M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 51, p. 77-87, 2012.
- PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 53, p. 65-74, 2012.
- PERISSÉ, Camille *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, 2017.
- POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SILVA, Regilane F.; SILVA, Sandro P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, p. 91-101, 2015.
- SILVA, Sandro P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.
- _____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil: uma contribuição para o debate. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 47, p. 47-53, 2011.
- _____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).
- _____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).
- _____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, n. 2268).
- _____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2017d. (Texto para Discussão, no prelo).
- _____. **Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017e. (Texto para Discussão, no prelo).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2017f. (Texto para Discussão, no prelo).

SILVA, Sandro P.; CUNHA, Gabriela C.; SILVA, Regilane F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental:** uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, no prelo).

SILVA, Sandro P.; GOES, Fernanda L.; ALVAREZ, Albino. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável.** Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Sandro P.; NAGEM, Fernanda A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, 2012.

SILVA, Roberto Marinho Alves da; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, p. 69-81, 2013.

SINGER, Paul. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, p. 89-93, 2009.

SINGER, Paul; SILVA, Roberto Marinho Alves; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

