

---

# Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no brasil (2004-2019)

*Budgetary planning and operational trajectory of the solidarity economy policy in brazil (2004-2019)*

Sandro Pereira Silva<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.55298

Recebido em: 17/09/2020  
Aprovado em: 05/11/2020

**Resumo:** Este texto analisa a dinâmica do ciclo orçamentário da política de economia solidária no governo federal. Para tanto, realizou-se uma análise sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas, tendo como foco o potencial de execução orçamentária. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes Planos Plurianuais (PPA) entre 2004 e 2019. Os resultados mostram que os programas passaram por problemas que influenciaram na capacidade de execução das ações e atividades previstas. A temática encerrou o período imersa em um momento de crise de paradigma. Essa crise se manifesta diretamente nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos.

**Palavras-chave:** economia solidária; políticas sociais; ciclo orçamentário; planejamento estatal; agenda governamental.

**Abstract:** This text analyzes the dynamics of the budget cycle of the solidarity economy policy in the federal government. To this end, an analysis of the strategic implementation design and operational evolution of the programs was conducted, focusing on the potential for budget execution. The temporal coverage of the analyzes covers all the recent experience of the solidarity economy in the federal government's agenda based on the different Multiannual Plans (PPA) between 2004 and 2019. The results show that the programs went through problems that influenced the ability to execute the actions. The theme ended immersed in a moment of paradigm crisis. This crisis manifests itself in the operational capacities of the policy, since both its budget allocation and its percentage of execution has decreased significantly over the years.

**Keywords:** solidarity economy; social policies; budget cycle; state planning; agenda.

---

<sup>1</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – E-mail: [sandroecbr@yahoo.com.br](mailto:sandroecbr@yahoo.com.br).

## **1. Introdução**

Este estudo insere-se no debate sobre planejamento orçamentário no Brasil a partir de uma temática específica e relativamente recente de política social, a Economia Solidária, ressaltando as particularidades de sua trajetória operacional.

O conceito de economia solidária emergiu na sociedade brasileira na segunda metade dos anos 1990 (Silva, 2018a), no contexto de uma reestruturação produtiva de caráter neoliberal no país que teve como decorrência a forte desestruturação do mercado de trabalho, denunciada pela elevação do desemprego e da informalidade (Mattoso, 1995; Pochmann, 1999; Oliveira e Silva, 2018). Diante dessa realidade, alguns movimentos sociais se mobilizaram em torno de alternativas para a geração de trabalho e renda dignos para famílias em situação de incerteza econômica, baseadas em um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas consagradas entre coletivos operários, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências organizativas em territórios específicos, visando ao fomento de oportunidades endógenas e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais (Singer, 2000; Gaiger, 2006; Silva, 2017a; 2018a; 2018b; Sanches e Moraes, 2020).

À medida que o conceito foi ganhando maior densidade social, adentrando-se também no meio acadêmico, abriram-se possibilidades de apoio governamental por meio de programas específicos, incluindo oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e viabilização dos projetos de desenvolvimento local. Tal processo chegou a ser vislumbrado por alguns autores como um *novo paradigma* de políticas públicas (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Nagem e Silva, 2013).

Entre as primeiras experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária identificadas nas esferas administrativas subnacionais destaca-se, ainda no fim dos anos 1990, o estado do Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre), seguido por algumas prefeituras importantes após as eleições municipais de 2000, entre elas as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte e São Paulo, maior cidade do país (França Filho, 2006; Silva, 2010; Cunha, 2012). Já em 2003, o tema emergiu também à agenda governamental no plano federal, no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), dentro da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego

(MTE), que tornou-se o lócus de planejamento e implementação dos primeiros planos e programas nacionais de intervenção.

Dado esse breve panorama contextual, o objetivo aqui proposto foi analisar a trajetória da política nacional de economia solidária a partir de indicadores de execução orçamentária ao longo do tempo e, com base nesses resultados, identificar diferentes fases de valorização do tema no orçamento federal. Partiu-se do entendimento de que os instrumentos de planejamento orçamentário fornecem indicativos relevantes sobre prioridades assumidas em um governo, já que eles apontam os itens da agenda e suas respectivas dotações de recursos para o alcance das metas estipuladas. Logo, a verificação da disponibilização de recursos e do dimensionamento dos gastos permite compreender a relevância dada a cada domínio de política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Para tanto, foram utilizados os relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) referentes aos quatro Planos Plurianuais (PPA) desde a inserção da economia solidária na agenda governamental (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), além de documentos oficiais de acompanhamento e prestação de contas elaborados pela Senaes, unidade gestora dos programas analisados. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas com três ex-diretores e quatro técnicos que atuaram na Senaes em diferentes momentos da política.

Ressalta-se que, embora este estudo assuma o grau de exequibilidade orçamentária de uma política pública como dimensão importante de avaliação, ela não é a única possível. Tampouco deve ser encarada como um fim em si mesma, pois o nível de dispêndio não necessariamente implica melhores resultados a partir do uso desses recursos. Nesse sentido, a abordagem escolhida foi no intuito de verificar a evolução relativa da política de economia solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal no período especificado, e não aferir a qualidade ou efetividade desses gastos junto ao público atendido.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, há uma breve apresentação das questões fundamentais ao processo de planejamento orçamentário no Brasil. Na seção 3, são discutidos os resultados, divididos em três momentos críticos identificados a partir da análise dos indicadores de execução orçamentária da política nacional de economia solidária. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

## **2. Planejamento orçamentário no Brasil**

Para a realização do planejamento de qualquer ação governamental, há de se levar necessariamente em conta o dispêndio de recursos exigidos para sua efetivação. No contexto brasileiro, as diretrizes que definem o ciclo de planejamento e governança orçamentária estão previstas na Constituição Federal de 1988 (art. 165), onde se estabelece o orçamento público como um processo integrado com base em três instrumentos: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA.

O PPA é o instrumento que oficializa os programas do governo eleito (Lima *et al.*, 2020). Ele reúne o conjunto de diretrizes, objetivos e metas de políticas públicas dos mais variados setores em um planejamento de médio prazo (alcance temporal de quatro anos), que se inicia no segundo ano do mandato presidencial e vai até o primeiro ano do subsequente. Sua função é definir os programas previstos para aquele período, que vão orientar as decisões prioritárias de governo. Por sua vez, os programas se desdobram em projetos e atividades, com seus respectivos objetivos, público-alvo, recursos, resultados esperados e identificação de unidades orçamentárias responsáveis (Couto e Cardoso Jr., 2020).

Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico previsto no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro associa a ação de planejamento de políticas com a correspondente previsão orçamentária. Para isso, a LDO dispõe sobre questões tributárias e fiscais diretamente relacionadas ao funcionamento das estruturas da administração pública federal, além de estabelecer prioridades e metas para cada ano.

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Ela indica uma projeção para o ano seguinte de todas as despesas e receitas públicas, além de definir isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Os recursos são liberados de acordo com o fluxo de receitas ao longo do exercício para atender diretrizes fiscais definidas pela LDO.

Embora possa ser considerado um sistema consolidado na administração pública brasileira, o modelo de governança orçamentária, isto é, a relação estabelecida entre planejamento e orçamento, abre espaço para alguns problemas que dificultam uma ação mais estratégica de implementação de políticas públicas. Um deles refere-se à

centralidade de seu caráter fiscal em detrimento ao foco nos resultados dos programas, traduzindo-se no engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo, que por sua vez, baseia-se no controle físico-financeiro de ações difusas e diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo. Nessa perspectiva, em vez do PPA orientar a elaboração do orçamento, é o orçamento que condiciona o plano, subvertendo o princípio constitucional que define toda a lógica operacional. Isso compromete seriamente a capacidade do PPA de conduzir a ação estratégica governamental, tornando-o, na prática, uma mera formalidade constitucional de prestação de contas (Cardoso Jr. e Coutinho, 2014; Kliass, 2020; Couto, 2020).

Ademais, existe uma série de fatores que interfere tanto nos processos de planejamento dos ministérios setoriais quanto na própria capacidade das agências estatais em executar o orçamento aprovado, dado que ele está sujeito a cortes, contingenciamentos ou suplementações. Tal dinâmica exige que os agentes responsáveis tenham que repactuar, ano a ano, em meio aos distintos *lobbies* atuantes no Congresso, os itens previstos anteriormente no PPA, o que enfraquece o orçamento como espaço democrático para as escolhas de prioridades na alocação de recursos públicos (Rezende, 2015; Couto e Cardoso Jr., 2020; Lima *et al.*, 2020).

No entanto, o Poder Executivo também conta com prerrogativas para influir na gestão e execução do processo orçamentário segundo suas prioridades, mesmo que sujeito a negociações políticas. Conforme explicado por Figueiredo e Limongi (2008, p. 32):

A posição privilegiada do Executivo é reforçada pelas normas que regulam a execução dos gastos previstos. A lei orçamentária é autorizativa, mas não mandatória. Isto é, o Executivo necessita de autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos que estão autorizados. Como os desembolsos autorizados pela lei dependem do comportamento efetivo da receita, tornou-se prática corrente a emissão, por parte do Executivo, de decretos estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Trata-se dos conhecidos decretos de contingenciamento promulgados ao longo do ano e que acabaram sendo incorporados ao processo orçamentário pela LRF.

Existe ainda uma diversidade de fatores que emergem ao longo do processo de implementação do PPA que também influenciam na capacidade de execução orçamentária dos programas, dentre os quais estão: dificuldade de cumprimento das formalidades requeridas nos projetos; paralizações determinadas pelo poder Judiciário e órgãos de controle externo; mobilizações de organizações da sociedade civil em defesa

de interesses específicos; entre outros. Tais fatores se refletem de maneira diferenciada entre os domínios de política pública que compõem a agenda do governo federal.

Nesse sentido, o ciclo orçamentário brasileiro configura-se como uma arena na qual ocorre uma constante disputa por maior centralidade na agenda governamental. Essa *economia política* do orçamento envolve uma dinâmica complexa de espaços de decisão, coalizões e recursos de poder que vão definir ao longo do ano o espaço de cada item. Por isso, a análise da destinação e execução orçamentária nos diferentes exercícios anuais surge como um horizonte importante para o acompanhamento de uma política específica ao longo de sua trajetória de implementação.

### **3. A trajetória orçamentária da política nacional de economia solidária**

Para acompanhar o processo o processo de execução orçamentária da Política Nacional de Economia Solidária desde a constituição da Senaes, optou-se por calcular um Índice de Execução Orçamentária (IEO) para cada uma das ações em cada ano do período abordado. Esse índice pode ser determinado pela seguinte fórmula:

$$IEO_t = (\Sigma RE_t / \Sigma RA_t) \times 100,$$

onde:  $IEO_t$  é o índice de execução orçamentária;  $\Sigma RE_t$  equivale ao somatório das receitas orçamentárias executadas; e  $\Sigma RA_t$ , ao somatório das receitas orçamentárias totais aprovadas.

Para o cálculo do IEO foi considerado o valor “liquidado” em cada exercício orçamentário, ou seja, o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável. Todos os valores apresentados estão deflacionados para dezembro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Os cálculos não incluíram recursos de ações executadas por outras unidades gestoras ou de emendas parlamentares. Os resultados foram apresentados a partir de três fases distintas identificadas da política: *i*) inserção e consolidação (2004-2011); *ii*) expansão incompleta (2012-2015); e *iii*) crise de paradigma (2016-2019).

#### *3.1. Fase I - Inserção e consolidação*

Em 2003, início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após a mobilização de movimentos sociais organizados em torno do recém-criado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a temática passou a compor a agenda do poder

Executivo federal, tendo como marco fundamental a criação da Senaes pela Lei nº 10.683/2003 (Cunha, 2012; Silva, 2018b).

A definição de uma estratégia de governo para a área surgiu a partir de uma proposta construída com representantes de organizações ligadas ao FBES, denominada Plataforma de Ação. Suas diretrizes foram incorporadas à política no PPA 2004-2007, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). Para seu monitoramento e controle social, foram criados novos espaços de participação social, com destaque para o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), cuja incumbência era realizar a interlocução socioestatal e buscar consensos em torno de ações de fortalecimento da economia solidária (Alencar e Silva, 2013), e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), realizadas em 2006, 2010 e 2014 (Silva, Cunha e Silva, 2018). Experiências dessa natureza se disseminaram para diversas áreas de atuação governamental, sobretudo em políticas sociais, e foram denominadas por Silva (2018c) como “instituições de deliberação participativa” (IDP).

A Senaes iniciou suas atividades com a expectativa de fortalecer o conjunto de experiências que dão identidade à economia solidária no Brasil, mantendo a interlocução com diversos grupos da sociedade civil, bem como com os demais órgãos governamentais. Em 2004, passou a contar com orçamento próprio, que apesar de oscilações, manteve um crescimento real nesse primeiro momento.

Ao analisar as ações previstas no PESD, verificou-se que ocorreram algumas alterações entre os dois PPAs. Por isso, optou-se por separar a dinâmica orçamentária das ações por PPA, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2.

**Tabela 1: Dotação e execução orçamentária: 2004-2007**

Projetos/PPA		2004	2005	2006	2007	Total
0980 – Apoio a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	4.151.068	1.757.877	1.335.007	2.766.080	<b>10.010.032</b>
	IEO (%)	77,3	3,4	99,6	96,7	<b>73,2</b>
2272 – Gestão do Programa	LOA	3.185.115	777.529	842.276	719.924	<b>5.524.843</b>
	IEO	92,1	62,2	72,9	99,3	<b>85,8</b>
2A84 – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	LOA	0	0	1.473.983	764.597	<b>2.238.580</b>
	IEO	0	0	96,8	96,9	<b>96,8</b>
2A85 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA	0	0	515.142	4.319.972	<b>4.835.114</b>
	IEO	0	0	81,8	77,7	<b>78,1</b>
4641 – Publicidade	LOA	1.217.136	770.063	432.418	372.560	<b>2.792.178</b>
	IEO	40,7	52,3	60,5	0	<b>41,2</b>
4736 – Funcionamento do CNES	LOA	812.400	774.777	0	0	<b>1.587.177</b>
	IEO	100	73,4	0	0	<b>86,6</b>
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda	LOA	42.149.512	17.372.829	16.581.256	37.645.778	<b>113.749.375</b>
	IEO	44,1	67,5	92,1	24,6	<b>47,9</b>
4739 – Promoção do Comércio Justo	LOA	5.092.348	714.791	2.316.259	1.455.097	<b>9.578.494</b>
	IEO	58,5	99,9	100	99,9	<b>78,9</b>
4744 – Assistência Técnica para Finanças Solidárias	LOA	1.003.415	300.522	0	0	<b>1.303.937</b>
	IEO	87,2	100	0	0	<b>90,3</b>
6540 – Ações Emergenciais	LOA	4.098.901	0	0	0	<b>4.098.901</b>
	IEO	90,3	0	0	0	<b>90,3</b>
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores	LOA	0	3.167.486	3.474.389	13.070.304	<b>19.712.178</b>
	IEO	0	96,4	98,7	97,3	<b>97,4</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>58.524.779</b>	<b>24.858.345</b>	<b>26.128.454</b>	<b>60.394.387</b>	<b>169.905.966</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>60,8</b>	<b>77,4</b>	<b>97,8</b>	<b>94,1</b>	<b>81,1</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

**Tabela 2: Dotação e execução orçamentária: 2008-2011**

<b>Projetos/PPA</b>		<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Total</b>
2272 – Gestão do Programa	LOA (R\$)	1.055.876	1.010.173	1.399.938	1.444.500	<b>3.595.773</b>
	IEO (%)	92,2	98,4	89,7	50,2	<b>75,8</b>
2A84 – Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)	LOA	5.098.608	3.258.624	1.538.394	2.080.080	<b>8.080.080</b>
	IEO	100	24,1	0	4,2	<b>44,2</b>
2A85 – Formação de Formadores e Gestores Públicos	LOA	8.072.796	7.576.301	16.530.040	9.822.600	<b>29.967.600</b>
	IEO	36,9	59,4	23,8	60,5	<b>43,4</b>
4641 – Publicidade	LOA	0	0	769.197	1.444.500	<b>1944500</b>
	IEO	0	0	7,9	100	<b>76,3</b>
4737 – Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos	LOA	10.068.221	4.910.958	4.307.502	48.065.308	<b>59.803.538</b>
	IEO	0,1	0,1	0	7,6	<b>6,1</b>
4739 – Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos	LOA	4.355.754	8.778.733	3.230.627	5.055.750	<b>15.106.658</b>
	IEO	0	51,4	43,8	76,1	<b>49,9</b>
4827 – Desenvolvimento de Tecnologias Sociais	LOA	681.514	653.354	584.590	577.800	<b>1.759.800</b>
	IEO	99,8	0	16,4	0	<b>26,3</b>
4850 – Fomento a Incubadoras	LOA	4.758.701	2.036.640	3.384.466	4.911.300	<b>11.161.300</b>
	IEO	59	24	13	44,4	<b>39,6</b>
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA	4.100.822	3.665.183	4.198.276	0	<b>7.391.435</b>
	IEO	0,4	0	45,6	0	<b>17,0</b>
8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA	20.139.502	13.360.358	19.808.357	13.968.315	<b>46.894.315</b>
	IEO	47,3	25,5	4,5	82,3	<b>42,2</b>
8138 – Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	LOA	8.055.428	5.865.523	6.284.338	6.355.800	<b>18.780.581</b>
	IEO	0	0	1,5	33,9	<b>11,8</b>
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores	LOA	3.059.165	2.932.762	2.999.868	0	<b>5.550.000</b>
	IEO	16,2	0	0	0	<b>5,3</b>
8420 – Estímulo à Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA	1.019.722	2.463.360	4.299.810	1.011.150	<b>5.918.052</b>
	IEO	34,6	15,6	75	76,1	<b>55,9</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>70.466.160</b>	<b>43.692.124</b>	<b>69.335.404</b>	<b>94.737.103</b>	<b>208.085.405</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>51,6</b>	<b>77,3</b>	<b>25,3</b>	<b>34,1</b>	<b>41,2</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados

Os números referentes às ações entre 2004 e 2007 indicam que o orçamento aprovado total foi de aproximadamente R\$ 170 milhões. Apesar de uma queda no período

2005-2006, há uma recuperação no ano seguinte, alcançando a maior dotação nesse PPA, com R\$ 60,4 milhões. Dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos foi a “4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária”, com 66,5% do total. De acordo com o relato dos entrevistados, grande parte dos recursos dessa ação 4737 foi operacionalizada por meio de um convênio com a Fundação Banco do Brasil (FBB), com a previsão de metas diversificadas, no intuito de facilitar sua execução. Por isso essa sua maior relevância em termos de dotação orçamentária. Contudo, devido a novas exigências para a celebração de convênios que surgiram a partir de 2007, essa ação precisou ser desmembrada para o PPA seguinte, o que explica a diferença do número de ações entre eles.

A evolução do valor orçamentário para a política de economia solidária se manteve durante o PPA 2008-2011, que não trouxe inovações metodológicas significativa em relação ao anterior. O único ano com variação negativa na LOA foi 2009, que sofreu impactos da crise econômica global iniciada no ano anterior. O valor total no período (R\$ 208,1 milhões) representou um acréscimo de 22,4% em relação ao PPA anterior. Em 2011, foi registrada a maior dotação orçamentária do quadriênio, com R\$ 94,7 milhões. Entre as treze ações previstas no PESD (contra onze no PPA anterior), aquela com maior dotação aprovada foi a “8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário”, com 23,3% do total para o período, que envolvia a manutenção de equipes contratadas em todos os estados brasileiros para apoiar ações locais de fomento à economia solidária.

Além da definição orçamentária anual, outra questão importante diz respeito a sua execução. Até 2009, o IEO médio foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Já entre 2008-2011, os dados da tabela 2 demonstram uma inflexão. Embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse indicador, 25,3% e 34,1%, respectivamente.

Com isso, o IEO para todo o PPA 2008-2011 foi de 41,2%, praticamente a metade do alcançado no período anterior. Considerando somente o valor efetivamente executado, os gastos em valores reais com foram maiores entre 2004 e 2007 do que entre 2008 e 2011 (R\$ 137,7 milhões contra R\$ 85,7 milhões). Tal resultado indica a existência de outros fatores além da aprovação da LOA que interferem na capacidade de execução analisada, e caso não sejam considerados adequadamente, podem levar a equívocos na análise de uma política pública *a posteriori*.

Entre os fatores indicados pelos atores entrevistados como determinantes para essa queda na capacidade de execução orçamentária, um deles diz respeito ao término do convênio junto à FBB em 2007, cuja vigência permitia maior agilidade na execução das ações previstas. Outra questão refere-se à publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008, que colocou em prática o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv), com uma série de exigências que resultou em dificuldades de adaptação por parte dos órgãos que dependiam dessas parcerias para executar seu orçamento. Essa nova sistemática gerou um aumento substancial do número de convênios celebrados a partir de 2008 pela Senaes sem que houvesse um crescimento proporcional do número de servidores disponíveis, comprometendo a capacidade interna de acompanhamento (Nagem e Silva, 2013).

Além dessas questões, há a necessidade de melhor entendimento da própria dinâmica do processo orçamentário no Brasil. Conforme explicou um ex-diretor da Senaes, existem alguns percalços até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA:

[...] você tem a LOA, que é uma lei autorizativa para o governo federal [...], ela autoriza o Poder Executivo naquelas ações, naqueles programas e naquelas finalidades. O governo federal está autorizado pelo Congresso a executar até certo valor de recursos. Como isso sempre passa por modificações no Congresso, e por qualquer outro motivo conjuntural, o governo pode refazer as suas contas. Então, normalmente, no início do ano, o governo ou mais especificamente esses três ministérios-chave que são Fazenda, Planejamento e Casa Civil definem o chamado limite orçamentário, ou para um ano todo ou para um determinado período, e o presidente da República emite um decreto estabelecendo esses limites por órgãos e não por programa ou por ações. Então a gente trabalha com esse limite (Diretor A).

Essa sistemática de limites orçamentários acarreta alguns transtornos para o gestor responsável. Um deles é a inexistência de uma regularidade no fluxo financeiro, já que o pagamento ocorre à medida que há recursos efetivamente em caixa, liberados de acordo com autorização da política econômica do governo. Além disso, parte significativa do saldo financeiro somente é liberado no final do ano, o que dificulta sua execução, aumentando o estoque de “restos a pagar” na contabilidade do ano seguinte. Dessa forma, quanto maior o volume de despesas contratadas em anos anteriores, menor será o espaço para atender às despesas programadas para o orçamento corrente, o que pode elevar a disputa pelos recursos financeiros disponíveis.

### *3.2. Fase II - Expansão incompleta*

O PPA 2012-2015 trouxe mudanças significativas em sua estrutura de organização, passando a adotar uma ordenação temática mais agregativa. As alterações partiram de premissas sobre a lógica do próprio modelo adotado até então, que além de contar com uma quantidade elevada de programas, o que dificultava seu controle, não incentivava ações intersetoriais, pois cada programa estava associado a uma única unidade gestora. Para minimizar este *hermetismo setorial* entre os diferentes órgãos, o governo federal propôs nova sistemática de planejamento orçamentária onde os programas englobassem atividades complementares geridas por diferentes ministérios, chamados de “programas temáticos”. Com isso, o número de programas do PPA foi reduzido drasticamente (de mais de 400 para 65), com a dupla intenção de facilitar o controle e induzir maior intersetorialidade programática.

As ações da Senaes foram inseridas no programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (código 2029), englobando ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do próprio MTE. A maioria das atividades anteriores permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. A Senaes manteve-se responsável pela ação orçamentária “8274 – fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos”.

Ressalta-se que, a partir de 2012, a política de economia solidária foi incluída no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do governo federal como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários (Silva, 2011; 2020; Silva e Schiochet, 2013). Esse reconhecimento institucional da temática proporcionou um considerável aumento orçamentário para a Senaes: R\$ 134,4 milhões em 2012, um crescimento real de 41,9% sobre o ano anterior.

Por outro lado, as dificuldades estruturais e as mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilhos para a implementação dos programas. O IEO no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada no PPA anterior (22,8% contra 41,2%). Apenas em 2012 o IEO ficou acima da média no período, chegando a 40,5%. A tabela 3 apresenta todos esses dados, por ano e por atividade do PPA.

**Tabela 3: Dotação e execução orçamentária: 2012-2015**

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
2A84 – Manutenção do SIES	LOA (R\$)	1.091.838	0	0	0	<b>1.091.838</b>
	IEO (%)	15,4	0	0	0	<b>15,4</b>
2A85 – Formação de Educadores e Gestores	LOA	5.732.148	9.020.470	8.271.043	9.848.300	<b>32.871.960</b>
	IEO	3,0	18,1	15,9	12,6	<b>13,4</b>
20JK – Fomento à Certificação	LOA	1.364.797	1.424.246	1.471.059	5.471.278	<b>9.731.380</b>
	IEO	0	100	72,8	8,3	<b>28,9</b>
20YT – Fomento de Empreendimentos e Redes	LOA	1.636.392	17.314.950	17.668.949	20.243.728	<b>56.864.018</b>
	IEO	0	30,6	18,8	33,9	<b>27,5</b>
20ZL – Fortalecimento da Política Nacional de Economia Solidária	LOA	1.137.330	0	0	0	<b>1.137.330</b>
	IEO	0	0	0	0	<b>0</b>
4641 – Publicidade	LOA	1.364.797	515.455	0	0	<b>1.880.252</b>
	IEO	0	0	0	0	<b>0</b>
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda	LOA	15.248.195	0	0	0	<b>15.248.195</b>
	IEO	12,4	0	0	0	<b>12,4</b>
4739 – Organização Nacional da Comercialização	LOA	2.729.594	13.939.390	5.982.402	10.942.556	<b>33.593.942</b>
	IEO	65,9	49,1	90,1	29,9	<b>41,0</b>
4827 – Desenvolvimento de Tecnologias Sociais	LOA	682.399	0	0	0	<b>682.399</b>
	IEO	100	0	0	0	<b>100</b>
4850 – Fomento a Incubadoras	LOA	5.459.188	10.405.269	6.055.063	9.848.300	<b>31.767.820</b>
	IEO	64,8	11,7	14,9	17,2	<b>22,4</b>
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA	5.732.148	18.122.609	10.808.507	10.395.428	<b>45.058.692</b>
	IEO	34,1	0	18,3	32,7	<b>16,8</b>
8078 – Agentes de Desenvolvimento	LOA	4.664.194	9.155.117	14.895.455	9.845.017	<b>38.559.783</b>
	IEO	90,1	17,6	36,1	26,9	<b>35,2</b>
8138 – Implantação de Espaços Multifuncionais	LOA	7.301.664	11.597.747	11.746.822	7.663.055	<b>38.309.289</b>
	IEO	4,5	23,1	1,5	12,5	<b>10,8</b>
8420 – Estímulo a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA	1.364.797	0	0	0	<b>1.364.797</b>
	IEO	47,1	0	0	0	<b>47,1</b>
8274 – Fomento para Cooperativas - Resíduos Sólidos	LOA	78.864.800	69.461.482	74.477.276	46.505.861	<b>269.309.419</b>
	IEO	49,5	13,3	13,0	7,5	<b>21,8</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>134.374.280</b>	<b>160.956.735</b>	<b>151.376.577</b>	<b>130.763.522</b>	<b>577.471.115</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>40,5</b>	<b>18,6</b>	<b>19,3</b>	<b>16,1</b>	<b>22,8</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

Vale destacar algumas informações referentes à dinâmica operacional dessas ações durante o período. Em 2012, ainda estava em elaboração o segundo Mapeamento de Economia Solidária, com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade teve início no final de 2009, e acabou se estendendo mais que o esperado, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais (Gaiger, 2014; Silva 2017a; 2017b; 2017c).

No plano institucional, duas atividades foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012, voltadas à articulação e agregação de forças políticas para avançar na formalização de normas consideradas relevantes. Um exemplo foi a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse (Pereira e Silva, 2012). Outras ações importantes foram: *i*) a formulação participativa de um decreto que dispõe sobre as cooperativas sociais e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); *ii*) o Sistema Nacional de Comércio Justo (SN CJ) (Antunes e Conti, 2019); e *iii*) a elaboração, no âmbito do CNES, de um anteprojeto de lei da Política Nacional de Economia Solidária (Projeto de Lei nº 4.685/2012) (Silva e Silva, 2015).

Em termos de apoio direto a experiências de economia solidária, duas atividades estão ligadas especificamente ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos. Uma refere-se ao trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas (código 4850) em instituições de educação superior (Perissé *et al*, 2017). A segunda trata da atuação dos “agentes de desenvolvimento” (8078), que já constava no PPA anterior. A Senaes também manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais de gestão financeira, como cooperativas de crédito, bancos comunitários e fundos rotativos (Silva, 2017b).

No caso do Programa de Resíduos Sólidos (2067), ficou sob responsabilidade da Senaes a ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274). Essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305/2010, que reconhece oficialmente os catadores de material reciclável enquanto agentes prioritários nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos no Brasil (Silva, Goes e Alvarez, 2013). Com o lançamento do PBSM, em 2011, eles foram incluídos como um dos públicos de prioridade. Tal atribuição, como já ressaltado, resultou em um incremento significativo no orçamento da Senaes, representando 46,1% de toda a sua dotação orçamentária no período 2012-2015. Já em termos de execução, o resultado não foi muito satisfatório, terminando o período com 21,8%.

Pela importância relativa dessa atividade em termos de recursos, cabe aqui algumas considerações suplementares. A diretriz para a definição de projetos foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis. No

entanto, as parcerias ocorreram sob ritmos distintos. Entre os motivos para esse descompasso estava a realização das eleições municipais no momento previsto das atividades preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento de muitos projetos (Anze *et al.*, 2018). Segundo depoimento de uma das técnicas entrevistadas, “as trocas eleitorais zeram a memória dos projetos e põem em xeque os convênios, que se trata na realidade de uma parceria voluntária em que não há como obrigar a sua execução”. Ainda assim, mesmo no cenário de dificuldades ou desinteresse em executá-los, “nenhuma prefeitura quer devolver o dinheiro, então dizemos que precisam fazer algo que faça sentido de acordo com o seu objeto que está no contrato”.

Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante deficiência das prefeituras na utilização dos instrumentos legais cabíveis para a inserção socioeconômica dos catadores. Ademais, as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos, além de haver dificuldades operacionais referentes à viabilização de seus empreendimentos, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos; e fragilidade para lidar com aspectos administrativos (Silva e Schiochet, 2013).

Nesse sentido, a experiência tem demonstrado que projetos com uma especificidade tão grande quanto ao público beneficiário e ao objeto de intervenção necessitam de uma temporalidade para a implantação e a consolidação de seus instrumentos normalmente maior que os prazos previstos no planejamento inicial.

### *3.3. Fase III - Crise de paradigma*

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças metodológicas, sendo formado por um total de 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas conectadas a um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas estava o “2071 - Trabalho Decente e Economia Solidária”, formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo. As ações de responsabilidade da Senaes ficaram no objetivo “1091 - Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas Organizativas”.

Diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há dotação orçamentária para cada atividade prevista, o que impede uma análise mais pormenorizada da conduta

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

programática da política. A ação de apoio a cooperativas de catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes, incluída nos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 4.

**Tabela 4: Dotação e execução orçamentária: 2016-2019**

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019	Total
Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	LOA	49.224.756	41.709.768	14.581.012	35.800.736	<b>141.316.272</b>
	IEO	26,7	7,7	24,5	3,8	<b>15,0</b>
Fomento para Cooperativas - Resíduos Sólidos	LOA	13.330.730	9.937.461	5.179.313	6.080.000	<b>34.527.504</b>
	IEO	30,9	18,7	5,5	0	<b>18,1</b>
<b>Total</b>	<b>LOA (R\$)</b>	<b>62.555.486</b>	<b>51.647.229</b>	<b>19.760.325</b>	<b>41.880.736</b>	<b>175.843.776</b>
	<b>IEO (%)</b>	<b>27,6</b>	<b>9,8</b>	<b>19,6</b>	<b>3,2</b>	<b>15,6</b>

Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

A dotação orçamentária total para as ações da Senaes diminuiu fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação a 2015. Já em 2019, último ano da série, a queda é ainda maior, 67,9%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma de todo o período representou 74,2% do orçamento de 2015, que por sua vez já vinha em queda em relação aos anos anteriores. Essa queda verificada no orçamento total da política resultou em drástica limitação da capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Em termos de execução orçamentária, a tendência de queda permaneceu em relação ao PPA anterior. O IEO médio para o período foi de 15,6%, o que demonstra um rebaixamento substancial tanto dos valores aprovados quanto dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil, aprofundando ainda mais o cenário que já vinha sendo observado.

Em 2019, o total executado foi o menor valor de toda a série desde 2004. O IEO para o objetivo 1091 foi de apenas 3,8%, enquanto que o referente ao objetivo 8274 foi zero, ou seja, não houve nenhuma execução dos recursos orçados. A combinação desses dois resultados levou a um IEO de 3,2% nesse ano.

De maneira geral, as dificuldades operacionais listadas anteriormente também se encaixam na avaliação da execução do orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores também influenciaram diretamente no desempenho orçamentário analisado. Um deles se refere à crise política e administrativa que a gestão

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

da presidente eleita Dilma Rousseff enfrentou a partir de 2015 e que culminou em um processo de *impeachment* no início de 2016. Em meio a essa turbulência, diversos domínios de política pública passaram por instabilidades que refletiram na sua capacidade de implementação. Paralelamente, o país adentrou em uma forte recessão econômica, com queda de quase 8% do PIB entre 2015 e 2016, resultando em redução abrupta nas receitas fiscais e elevando a pressão sobre os limites orçamentários subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia nos anos seguintes foi outro fator de justificção para a queda no orçamento.

A soma desses fatores resultou não apenas na queda da dotação orçamentária atribuída por lei à política de economia solidária, mas também na capacidade execução, como ilustrado na tabela 4. Com base em tais resultados, a temática, enquanto paradigma de política pública, passou a se defrontar com um momento de crise operacional, tanto no que se refere a recursos disponíveis quanto à capacidade executora.

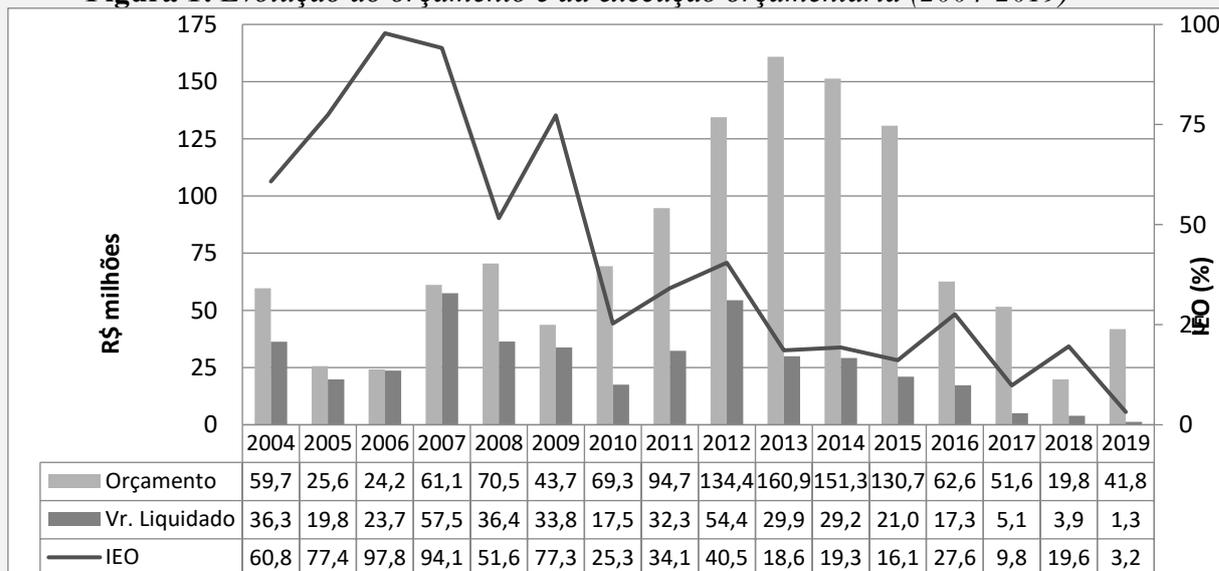
A tabela 5 e a figura 1 sintetizam as informações levando em conta toda a trajetória da política de economia solidária no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro. Conforme observado, a temática encerrou o período de análise imersa em um momento de inequívoca “crise de paradigma” na agenda governamental, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução sofreram significativas reduções ao longo dos anos. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023.

**Tabela 5: Médias anuais dos indicadores orçamentários por PPA (2004–2019)**

	Inserção e consolidação		Expansão incompleta	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
IEO (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

**Fonte:** Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

**Figura 1:** *Evolução do orçamento e da execução orçamentária (2004-2019)*



Fonte: Orçamento Brasil - Câmara dos Deputados.

Portanto, pode-se dizer a partir de uma visão geral de toda a trajetória analisada que a inserção da economia solidária na agenda do governo federal se anunciou como um ato desafiador para a administração pública, na busca por uma estratégia de combate ao desemprego e fomento a práticas coletivas de desenvolvimento local. A política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica uma perspectiva de atuação transversal e participativa. Contudo, as tensões, contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas e projetos foram, ao longo do tempo, sendo refletidas diretamente em sua capacidade de execução orçamentária, que por sua vez, serviu como um indicador da própria presença da temática na agenda na agenda governamental.

#### 4. Considerações finais

Conforme debatido ao longo deste texto, o orçamento público consiste em um instrumento de gestão no qual são formalmente registradas as expectativas de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em um determinado período de tempo. Na medida em que representa a expressão mais visível e objetiva do fundo público, ele se torna um campo de disputa política no qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletem as correlações de forças na sociedade e os interesses envolvidos no controle dos recursos

existentes. Por isso, o estudo sobre a composição do orçamento e sua efetiva execução é de grande importância para se compreender a dinâmica das políticas sociais, sobretudo quando se trata de programas inovadores na agenda governamental.

Nessa perspectiva, o debate aqui apresentado visou problematizar a experiência de planejamento e execução orçamentária a partir de uma temática específica de política social no Brasil, a economia solidária, trazendo elementos importantes de reflexão, ao analisar sua trajetória e respectivas condicionalidades operacionais. Como foi possível observar, a Política Nacional de Economia Solidária atravessou momentos distintos na agenda governamental, que puderam ser caracterizados com base na conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária calculados para esse fim.

O primeiro momento foi de *inserção e consolidação*, abrangendo dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011). A ascensão da temática na agenda governamental, com a estruturação da Senaes e o lançamento do PESD no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, viabilizou o lançamento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução já se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.

O segundo momento, de *expansão incompleta* (PPA 2012-2015), foi marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter de incompletude identificado, pois a política de economia solidária conviveu ao longo desse PPA, de lado, com uma elevação na dotação orçamentária anual, mas de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução, fazendo com que a elevação da dotação não implicasse aumento efetivo do gasto com as ações previstas.

No terceiro momento, denominado *crise de paradigma* (PPA 2016-2019), a tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática da economia solidária enquanto domínio de política pública, conforme

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para suas ações se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais na agenda do governo federal.

Outro destaque é que, como a política de economia solidária não compõe ação prevista constitucionalmente, a exemplo de outras políticas do sistema público de emprego como o seguro-desemprego e o abono salarial (Silva, 2018d), seus recursos orçamentários estiveram sempre sujeitos a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal. Este é um dos aspectos que ilustram a inversão de lógica do processo de planejamento orçamentário no Brasil, conforme descrito na seção 2, que afeta a previsibilidade de recursos disponíveis para grande parte das políticas sociais e compromete o alcance de suas metas ao longo dos anos.

Por fim, o estudo também buscou levantar, ainda que preliminarmente, as condicionalidades institucionais e infraestruturais de implementação que influenciaram sua capacidade de execução, dentre as quais valem ser destacadas: *i) decisões de política fiscal; ii) regras de contratação e conveniamento; iii) capacidade técnico-burocrática; e iv) dificuldades de coordenação interfederativa*. Tais pontos, presentes na dinâmica operacional de outros domínios de política social, não esgotam o debate sobre as dificuldades de execução orçamentária da política de economia solidária, mas indicam caminhos possíveis a serem aprofundados em pesquisas futuras, uma vez que este estudo é parte integrante de um programa mais amplo de pesquisa sobre a trajetória, os desafios e as perspectivas para o tema da economia solidária na agenda governamental.

## **Referências**

Alencar, J. L. O., & Silva, S. P. (2013) Participação social em políticas públicas de economia solidária. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (54).

Antunes, D. C., & Conti, B. (2019). O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (66).

Anze, V. R. *et al.* (2018) Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (64).

Araújo, H., & Silva, F. (2005). Economia solidária: um novo paradigma de política pública? *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, (28).

Cardoso Jr., J. C., & Coutinho, R. (2014). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático*. Brasília: Enap.

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

Couto, L. F. (2020) A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: L. C. Magalhães, & M. S. Pinheiro (Orgs.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Couto, L. F., & Cardoso Junior, J. C. (2020). *A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023* (Texto para Discussão, n. 2549). Brasília: Ipea.

Cunha, G. C. (2012). *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Ed. FGV.

Gaiger, L. I. (2014). *A economia solidária no Brasil: uma análise dos dados nacionais*. São Leopoldo: Oikos.

Kliass, P. (2020) Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. In L. C. Magalhães, & M. S. Pinheiro (Orgs.). *Instituições e desenvolvimento no Brasil*. Brasília: Ipea.

Lima, L. L., Lui, L., Ruiz, K. P. B.; Dias, G. V. R. S.; Papi, L. P.; Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12.

Mattoso, J. (1995). *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta.

Nagem, F. A.; Silva, S. P. (2013). Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, 21(46).

Oliveira, T., & Silva, S. P. (2018). Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In J. C. Cardoso Júnior (Org.). *A Constituição golpeada*. São Paulo: Perseu Abramo.

Pereira, C. M., & Silva, S. P. (2012). A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (53).

Perissé, C. et al. A avaliação do Proninc 2017. (2017). *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (63).

Pochmann, M. (1999). *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto.

Rezende, F. (2015). *A política e a economia da despesa pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

**Silva. Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)**

Sanches, C. C., & Morais, L. P. (2020) Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara (SP). *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (68).

Silva, S. P. (2010). A economia solidária e os desafios da gestão pública. (2010). *Revista Otra Economia*, 4(7).

\_\_\_\_\_. (2011). A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (47).

\_\_\_\_\_. (2017a). *Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil* (Texto para Discussão, n.2271). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2017b). *Economia solidária e finanças de proximidade* (Texto para Discussão, n.2270). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2017c). *Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária* (Texto para Discussão, n.2268). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018a). *O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas* (Texto para Discussão, n.2361). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018b). *Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil* (Texto para Discussão, n.2367). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018c). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira* (Texto para Discussão, n.2358). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2018d). *Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)* (Texto para Discussão, n.2437). Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2020). *A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira* (Texto para Discussão, no prelo). Brasília: Ipea.

Silva, S. P., Cunha, G. C., & Silva, R. F. (2018). *Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária* (Texto para Discussão, n.2360). Rio de Janeiro: Ipea.

Silva, S. P., Goes, F. L., & Alvarez, A. (2013). *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável*. Brasília: Ipea.

Silva, R. F., & Silva, S. P. (2015). Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (58).

**Silva. *Planejamento orçamentário e trajetória operacional da política de economia solidária no Brasil (2004-2019)***

Silva, R. M., & Schiochet, V. (2013). Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, (54).

Singer, P. (2000). Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In P. Singer (Org.). *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto.