

Pateo, Felipe Vella; Silva, Sandro Pereira

**Working Paper**

## Configurações institucionais e instrumentos de políticas públicas: Uma análise da política nacional de economia solidária no Brasil (2003-2016)

Texto para Discussão, No. 3135

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Pateo, Felipe Vella; Silva, Sandro Pereira (2025) : Configurações institucionais e instrumentos de políticas públicas: Uma análise da política nacional de economia solidária no Brasil (2003-2016), Texto para Discussão, No. 3135, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,  
<https://doi.org/10.38116/td3135-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/322242>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**3135**

**CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS  
E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA  
POLÍTICA NACIONAL  
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA  
NO BRASIL (2003-2016)**

**FELIPE VELLA PATEO  
SANDRO PEREIRA SILVA**



**CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS  
E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA  
NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA  
NO BRASIL (2003-2016)**

**FELIPE VELLA PATEO<sup>1</sup>  
SANDRO PEREIRA SILVA<sup>2</sup>**

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: felipe.pateo@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea e diretor de gestão de fundos na Secretaria de Proteção ao Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego (SPT/MTE). *E-mail*: sandro.pereira@trabalho.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta**

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,  
Regulação e Infraestrutura (substituto)**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

**Diretora de Estudos Internacionais**

KEITI DA ROCHA GOMES

**Chefe de Gabinete**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e  
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

**Ouvidoria:** <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <https://www.ipea.gov.br>

# Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Pateo, Felipe Vella

Configurações institucionais e instrumentos de políticas públicas : uma análise da política nacional de economia solidária no Brasil (2003-2016) / Felipe Vella Pateo, Sandro Pereira Silva. – Brasília, DF: Ipea, 2025.

43 p. – (Texto para Discussão ; n. 3135).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Economia Solidária. 2. Mudança Institucional. 3. Instrumentos de Política Pública. 4. Capacidades Estatais. I. Silva, Sandro Pereira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 330.981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

**Como citar:**

PATEO, Felipe Vella; SILVA, Sandro Pereira. **Configurações institucionais e instrumentos de políticas públicas**: uma análise da política nacional de economia solidária no Brasil (2003-2016). Brasília, DF: Ipea, julho 2025. 43 p. (Texto para Discussão, n. 3135). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3135-port>

**JEL:** H11; J54; P13.

**DOI:** <https://dx.doi.org/10.38116/td3135-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 DINÂMICAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.....	7
3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL.....	10
4 MÉTODOS E MATERIAIS DE ANÁLISE .....	12
5 A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL .....	15
5.1 Dimensão instrumental .....	15
5.2 Dimensão programática .....	24
5.3 Delimitando a estratégia de mudança institucional.....	33
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	35
REFERÊNCIAS .....	36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	42

## SINOPSE

Este estudo buscou problematizar as configurações institucionais da política pública de economia solidária implementada no Brasil entre 2003 e 2016, com foco na combinação de instrumentos e recursos utilizados. A análise se desdobrou em duas dimensões: i) instrumental, com foco na estruturação operacional e normativa da política e na delimitação de seus sujeitos; e ii) programática, sobre os eixos que nortearam o delineamento da política. Em ambas, verificou-se tanto a intensidade dos esforços realizados quanto as estratégias de mudança adotadas. Em síntese, identificou-se uma relação desequilibrada entre os instrumentos que se conseguiu mobilizar, com maior ênfase em recursos de nodalidade, cujas consequências foram ambíguas para a institucionalização da política.

**Palavras-chave:** economia solidária; mudança institucional; instrumentos de política pública; capacidades estatais.

## ABSTRACT

This study sought to problematize the institutional configurations of the solidarity economy policy implemented in Brazil between 2003 and 2016, focusing on the combination of instruments and resources used. The analysis unfolded in two dimensions: i) instrumental, focusing on the operational and normative structuring of the policy and the delimitation of its subjects; and ii) programmatic, around the axes that guided the design of the policy. In both cases, the intensity of the efforts made and the change strategies adopted were verified. In short, an unbalanced relationship was identified between the instruments that were mobilized, with greater emphasis on nodal resources, the consequences of which were ambiguous for the institutionalization of the policy.

**Keywords:** solidarity economy; institutional change; policy instruments; state capacities.

## 1 INTRODUÇÃO

O termo *economia solidária* é usualmente utilizado no debate público para designar projetos de trabalhadores que visam, por meio de núcleos associativos e autogestionários (como em cooperativas, por exemplo), viabilizar iniciativas de geração de renda via inserção econômica em mercados, ou mesmo estratégias mais complexas de desenvolvimento territorial sustentável. Tais projetos possuem como foco os cidadãos, considerando-se o conjunto de suas demandas para uma vida digna nos diferentes contextos sociais.

No início dos anos 2000, a economia solidária foi inserida na agenda do governo federal brasileiro, tendo como marco histórico a constituição da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2003, no início do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Os motivos que levaram a essa inserção foram objeto de inúmeras pesquisas, que, de maneira geral, destacam fatores como mudanças no contexto político nacional, condições de deterioração do mercado de trabalho na década anterior, descredibilidade do discurso liberal, confluência da atuação de diferentes movimentos sociais, entre outros (Guerra, 2012; Nagem e Silva, 2013; Novaes, 2015).

Partindo de tal registro, este estudo buscou problematizar as configurações ocorridas na implementação da política pública de economia solidária no Brasil. Esse processo é abordado como tentativa de mudança institucional, na medida em que, como será demonstrado, foi constituído com o objetivo de alterar as regras do jogo para a constituição e o fortalecimento de determinadas modalidades de organização socioeconômica, especialmente no campo da regulação do trabalho.

A análise se desdobra em duas dimensões: a primeira, de natureza *instrumental*, com foco na estruturação operacional e normativa da política e na delimitação de seus sujeitos; e a segunda, de natureza *programática*, concernente aos eixos que nortearam o delineamento da política. Em ambas, verificou-se tanto a intensidade dos esforços realizados quanto as estratégias de mudança adotadas, considerando-se o período que vai desde a criação da Senaes, em 2003, até sua destituição enquanto secretaria, em 2016.<sup>1</sup>

Recorreu-se a uma triangulação de fontes, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e, como complemento, entrevistas com atores-chave, tanto da sociedade civil quanto dirigentes governamentais e servidores públicos envolvidos diretamente com as ações programáticas da Senaes.

---

1. Sobre o processo de destituição da Senaes e desmantelamento da política de economia solidária no governo federal brasileiro, ver Silva (2021).

O texto se organiza em seis seções, incluindo-se esta introdução. A seção 2 apresenta a revisão teórica utilizada na pesquisa, com foco no neoinstitucionalismo histórico e em instrumentos de políticas públicas. Na seção 3, a revisão voltou-se para o tema central de análise, destacando os conceitos-chave utilizados para descrever as práticas denominadas de economia solidária sob diferentes influências teóricas. A seção 4 lista os principais procedimentos metodológicos e as fontes de informações utilizadas. Na seção seguinte, estão organizados os principais resultados auferidos sobre o processo de consolidação institucional da economia solidária como temática de política pública, subdividindo-se a seção em aspectos instrumentais e programáticos de análise. Por fim, seguem as conclusões e outros destaques discutidos ao longo da pesquisa.

## **2 DINÂMICAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

O objetivo desta seção é apresentar uma síntese dos elementos teórico-analíticos que fundamentam a pesquisa, a fim de compreendermos a diversidade de fatores que condicionam tentativas de mudança institucional por meio da implementação de políticas públicas de economia solidária.

Mahoney e Thelen (2010) contribuem com a formulação de processos de gênese institucional, propondo que novas instituições criadas (entendidas como instrumentos distributivos carregados de implicação de poder) muitas vezes são resultado de um compromisso possível entre atores com motivações e capacidades de incidência distintas. Compartilhando em boa medida essa concepção, Hall (2010) propõe que o problema de explicar um processo de mudança institucional é, em primeira instância, identificar as coalizões de atores alinhados a favor ou contra a mudança e explicar as razões para o seu posicionamento, cujos fatores determinantes podem ser: i) a incerteza sobre as consequências de uma mudança; ii) a formação de uma crença instrumental sobre o resultado positivo que as mudanças trariam; iii) a própria identidade dos atores (suas ideias e não apenas seus interesses materiais); e iv) o impacto da mudança sobre instituições existentes que não serão alteradas. Dada a existência de diferentes interesses, a decisão sobre o caminho efetivamente tomado dependerá do poder relativo de cada um dos atores de buscar implementá-lo de acordo com suas preferências.

Destaca-se, no modelo proposto por Hall (2010), que o processo de formação de coalizões não se restringe à convergência de interesses e crenças instrumentais, uma vez que abrange também crenças normativas e a identidade dos atores. Para o autor, “a política das ideias é intrínseca, e não epifenomenal, aos processos de formação de coligações que sustentam a mudança institucional” (Hall, 2010, p. 212).



Sobre esse ponto, Schmidt (2006) propôs que as ideias possam ser entendidas como elementos explicativos de mudanças institucionais. Para a autora, as ideias constituem de maneira dinâmica os próprios interesses dos atores políticos, moldando a forma como conceitualizam o mundo, de modo a explicar como e por que mudanças institucionais são construídas. Mehta (2011) agrega ainda que o tipo de ideia importa, bem como interessa compreender por que algumas são vitoriosas sobre as outras. No caso da política pública de economia solidária, o papel das ideias é especialmente destacado, por se tratar de uma política direcionada a uma realidade empírica cujo reconhecimento dependeu da construção e da disputa ideacional, conforme demonstrado em Cunha (2012) e Silva (2025).

Streeck e Thelen (2005, p. 12) tratam diretamente sobre a utilização de teorias de mudança institucional para analisar mudanças em políticas públicas. Sua resposta remete à necessidade de verificar o caráter da política em questão, sendo que as políticas públicas são instituições sempre que “constituem regras para outros intervenientes que não os próprios decisores políticos – regras que podem e precisam ser implementadas e que são legítimas na medida em que serão, se necessário, aplicadas por agentes que agem em nome da sociedade como um todo”. Ou seja, as políticas públicas podem ser entendidas como instituições, na medida em que são regras centrais que governam (possuem algum grau de *enforcement*) a interação entre as pessoas (são legitimadas socialmente), especificando recompensas e punições associadas com comportamentos particulares (Pierson, 2006; Thelen, 2005).

Entendida a economia solidária como tentativa de transformação institucional na orientação de programas de geração de trabalho e renda, abre-se a questão sobre quais os elementos a serem utilizados para a verificação empírica. Entende-se que alguns fatores causais podem influenciar a tentativa de mudança de duas maneiras inter-relacionadas: a primeira diz respeito à intensidade dos esforços dispendidos, e a segunda recorre às escolhas para a realização das referidas mudanças (Borrás e Edquist, 2013).

No caso da verificação de estratégias utilizadas em políticas públicas, o marco analítico desenvolvido em torno de instrumentos de políticas públicas se mostra útil, tal como proposto por Hood e Margetts (2007). Essa escolha é relevante, tendo em vista que cada política pública possui sua própria economia política, podendo propiciar a alguns atores vantagens na determinação do modo de sua execução, sendo moldada ainda por normas culturais e predisposições ideológicas particulares e historicamente determinadas.

Ao focar o tipo de recursos que são mobilizados, a tipologia de instrumentos de políticas públicas permite conciliar a análise da intensidade de esforços com a

diferenciação de estratégias. Desse modo, Hood e Margetts (2007) classificam os instrumentos com base nos aspectos a seguir listados.

- 1) Recursos de organização: permitem a intervenção direta do poder público sobre a realidade que se deseja transformar, como a presença de corpo técnico de funcionários, prédios e equipamentos.
- 2) Recursos de autoridade: vinculados ao poder legal e oficial de demandar, proibir e garantir, sendo em geral concretizados na forma de instrumentos legais.
- 3) Recursos de Tesouro: remetem ao orçamento dedicado a uma política pública, e sua utilização pode ocorrer na forma de contratos ou convênios de prestação de serviços, além de transferências com características de doações e subvenções.
- 4) Recursos de nodalidade: relacionados à posição ocupada pelos órgãos responsáveis em redes sociais ou de informação e à capacidade de mobilização de atores dessas redes, seja para captar informações relevantes para o desenho e execução de um programa, seja para envolvê-los no próprio processo decisório e de implementação.

Hood e Margetts (2007) acrescentam ainda dois elementos. Primeiramente, a atribuição desses recursos a determinadas unidades gestoras gera cristalizações institucionais a partir de novos aparatos burocráticos ou adjudicação de novas funções a organismos preexistentes. O segundo elemento é que a operacionalização dessa tipologia não é algo de simples conferência, pois, na prática, os instrumentos combinam o uso dessa variedade de recursos.

A aplicação desse marco teórico para estudar a experiência brasileira na política pública de economia solidária se aproveita de alguns benefícios relacionados às características da sua implementação, entre os quais estão: i) continuidade de uma mesma coalizão de governo pelo período de catorze anos; ii) criação de um órgão com atribuição específica para implementar e gerir os programas, bem como promover a articulação com outros órgãos como ações convergentes; e iii) manutenção do mesmo secretário na condução do órgão, sendo este um dos intelectuais que contribuiu decisivamente para a consolidação do conceito internacionalmente.

Antes de se proceder à análise da política pública em si, na próxima seção, apresentam-se os debates ocorridos neste processo de consolidação do conceito, com foco no papel dos autores brasileiros

### 3 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

O termo *economia solidária* foi utilizado pela primeira vez na América Latina por Luiz Razeto, que o formulou a partir de sua experiência na periferia chilena nos anos 1980. Ele abordou o conceito como parte de um processo de renovação do movimento cooperativista.

Dentro dessa vertente, situam-se os debates realizados posteriormente pelo economista Paul Singer, que possui dupla importância para este estudo. Primeiramente, ele foi um dos principais expoentes na discussão conceitual de economia solidária, não apenas no Brasil. Singer fez isso sem se limitar ao espaço acadêmico, mas em diálogo constante com a sociedade civil organizada e o Partido dos Trabalhadores (PT), o que tornou o economista essencial na confluência de espaços discursivos que possibilitou considerar o tema da economia solidária nas diferentes esferas federativas de poder administrativo no Brasil. Conseqüentemente, ele foi escolhido para secretário da pasta responsável pela gestão de uma política nacional de economia solidária no Brasil, em 2003, e seguiu nesse posto até próximo ao fim da secretaria, em 2016 (Silva 2020a; 2020b; 2025).

Conforme relato de Bitelman (2008), Singer apresentou a ideia de utilizar o cooperativismo como mecanismo de combate ao desemprego inicialmente em 1996, com a formulação do programa de governo de Luiza Erundina durante a campanha à prefeitura de São Paulo. Teria sido então Aloizio Mercadante, um dos coordenadores da campanha, quem, provavelmente por já possuir conhecimento de outras experiências na América Latina, sugeriu denominar a proposta de *economia solidária*.

Ainda em 1996, pela primeira vez, esboços dessa proposta foram publicados na revista *Teoria e Debate*, do PT, e em dois artigos na *Folha de São Paulo* (Faria, 2011; Silva, 2020b). O mote, nesses primeiros escritos, é o combate ao desemprego, mediante o apoio à formação de pequenas empresas e de cooperativas de trabalhadores.

Em sua primeira obra de fôlego dedicada à economia solidária, Singer (1998) estudou as origens do movimento cooperativista como parte de um processo histórico, conceituando-o como um implante socialista dentro do capitalismo. Porém, rapidamente sofreria críticas no campo do marxismo, sob distintos pontos de vista, em autores como Carleial e Paulista (2008), Germer (2005) e Novaes (2011). Frente a esses questionamentos, Singer (2003) enfatiza que a economia solidária pode ser entendida como componente de uma longa transição ao socialismo, construída a partir da prática autogestionária dos trabalhadores por dentro da própria formação social capitalista.

Na visão do autor, sempre que o modo de produção capitalista se mostra incapaz de absorver as parcelas crescentes da força de trabalho disponível, há um desequilíbrio que leva os trabalhadores, vendo sua renda diminuir pelo excesso de competição, a buscar

**TEXTO para DISCUSSÃO**

por alternativas associativas. Assim, o modo de produção solidário seria propício para a unidade entre produção, distribuição e socialização dos resultados, constituindo-se, portanto, em uma síntese baseada em:

posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta (quando o número de cooperadores não é demasiado) ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperadores por critérios aprovados após discussões e negociações entre todos; destinação do excedente anual (denominado “sobras”) também por critérios acertados entre todos os cooperadores (Singer, 2003, p. 13).

Outra vertente de construção conceitual que se desenvolveu paralelamente teve como base teórica a obra de Karl Polanyi, sendo Luiz Inácio Gaiger um dos nomes de maior destaque na sua aplicação para o Brasil. Embora seu conceito de economia solidária seja análogo ao de Singer (2003), ele traz como principal acréscimo uma análise mais detida dos desafios inerentes à sua capacidade de reprodução, o que a configura como alternativa para os trabalhadores (Gaiger, 2003).

Em outra obra, Gaiger (2016, p. 143) aponta que “nem sempre os princípios econômicos que orientam as ações individuais dispõem da força necessária para instaurar um padrão próprio, através de instituições correlatas”. Com isso, ele busca diferenciar princípios que operam somente para fins específicos ou particulares e princípios com poder de integração, capazes de efetivamente promover determinado padrão que gere unidade à economia.

Em seu esquema de análise, o autor investiga conexões lógicas que partem do nível mais fundamental da diferença entre vínculos sociais, passando para diferentes laços de identidade, relações econômicas, diretrizes econômicas, formas de solidariedade e padrões institucionais de economia, até chegar ao nível dos agentes econômicos vinculados às demais esferas. Essa proposição parte de uma definição mais comum de economia solidária, entendida como um conjunto de organizações baseadas na participação democrática e na geração de benefícios a seus integrantes, sem objetivar a acumulação privada do capital, funcionando como “iniciativas de reciprocidade multilateral” (Gaiger, 2016, p. 216).

Outro autor dessa linha, o argentino Coraggio (2011), realça complementarmente a necessidade de se levarem em conta diferentes possibilidades de combinação de princípios referentes à organização do trabalho produtivo, ao se incluírem princípios de: i) posse e separação entre trabalhadores e meios de produção, da cooperação e da relação entre trabalho e natureza; ii) apropriação/distribuição social; iii) redistribuição, que pode ser progressiva ou regressiva; iv) circulação, que pode ser de reciprocidade

ou de intercâmbio; v) consumo, que pode ser suficiente ou ilimitado; e vi) coordenação, que pode ser feita pela planificação e regulação coletiva ou pelo mercado autorregulado.

Coraggio (2013) defende que o reconhecimento do caráter popular da economia, baseado na unidade doméstica familiar e em estratégias de sobrevivência praticadas pela população que vive do trabalho, é o primeiro passo e piso empírico para a construção de um subsistema de economia popular e solidária a partir do qual seja possível avançar para um novo sistema econômico. A economia popular e solidária, nesse sentido, engloba tanto as cooperativas quanto empreendimentos populares, com suas práticas formais e informais de reciprocidade, mas não exclui trabalhadores que atuam individualmente. Estes podem ser integrados com a promoção de modos de organização associativos, tais como redes solidárias e subsistemas produtivos e reprodutivos complexos.

Portanto, buscou-se nesta seção posicionar as duas tradições de entendimento dos fenômenos relacionados à economia solidária, calcadas nas obras de Karl Marx e Karl Polanyi. O objetivo foi apresentar uma visão integrada de conceitos-chave utilizados para descrever as práticas denominadas de economia solidária sob diferentes influências teóricas: na marxista, os conceitos de modo de produção solidário (ou relações solidárias de produção) e autogestão; e, na forma como são usados na vertente polanyiana, os conceitos de reciprocidade, domesticidade e economia popular. O entendimento de tais conceitos servirá como subsídio para a interpretação dos processos intrínsecos à construção da política pública de economia solidária e de suas consequências no período em análise.

#### **4 MÉTODOS E MATERIAIS DE ANÁLISE**

Para as análises pretendidas, optou-se por decompor a política pública em unidades menores de verificação, tendo como base os diferentes recursos propostos por Hood e Margetts (2007) apresentados na seção 2. Entende-se que, quanto maior a mobilização desses recursos, maior o comprometimento governamental com um tema em sua agenda programática.

Essa proposta, além de facilitar a definição de métricas sobre a intensidade dos esforços governamentais, permite distinguir entre estilos de implementação da política de acordo com a combinação de recursos, considerando-se uma escala de coercividade que vai dos menos coercivos (nodalidade) até os mais coercivos (organização). Antes disso, para melhor caracterização das estratégias de mudança institucional utilizadas, percebeu-se também a necessidade de incorporar aspectos mais substantivos da política pública, relacionados aos seus objetivos e à delimitação dos sujeitos de sua ação.

Nesse sentido, a decomposição da política foi programada sob duas dimensões: uma de caráter instrumental, cujo foco residiu no processo de estruturação institucional e na delimitação dos sujeitos da política; outra de caráter programático, subdivida em eixos temáticos relativos às ações finalísticas do programa inserido no Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Adentra-se então uma análise comparativa não só em relação ao esforço depreendido, mas também em relação ao conteúdo substantivo das políticas.

Para explicar a escolha entre tais alternativas (ou mesmo entre diferentes meios de implementar programas de economia solidária), foram adicionados à investigação elementos relativos ao processo político, como os propostos por Jackson e Deeg (2008): capacidades estatais, dinâmicas de formação de coalizões e o papel do discurso e das ideias. Na perspectiva aqui desenvolvida, o discurso não aparece a partir de um pressuposto normativo de coerência, e sim como elemento explicativo do esforço empreendido e do conteúdo atribuído à política.

Como horizonte temporal de pesquisa, consideraram-se as políticas implementadas nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), cobrindo o período que vai da criação da Senaes, em 2003, até sua destituição em 2016, o que significou, conforme demonstrou Silva (2020a; 2021), o ponto de partida para o fim do tema na agenda programática federal.<sup>2</sup>

Tendo em vista a complexidade e a diversidade das ações ao longo do período demarcado, foi pressuposta uma categorização, em diferentes eixos, da oferta estatal de serviços aos potenciais beneficiários, conforme sintetizado no quadro 1. Essa categorização, vale dizer, baseou-se em três eixos estruturantes da política, denominados por Cunha (2012) de trinômio de acessos: acesso a conhecimento; acesso a mercados; e acesso a capital.

---

2. É sabido que a implementação de programas relacionados à economia solidária não esteve restrita à Senaes, como bem demonstra Cunha (2012). Não obstante, a extensão do escopo desta análise para o conjunto das ações realizadas fora do órgão designado especificamente para tal comprometeria a precisão no uso da abordagem dos instrumentos de políticas, conforme definido no plano metodológico, ainda que tenha havido breves menções à existência de outras ações, quando se julgou necessário registrá-las.

**QUADRO 1****Estrutura da pesquisa**

Objeto de pesquisa	Intervalo temporal	Abordagem teórico-analítica	Dimensões analíticas
Política pública de economia solidária no Poder Executivo federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>De 2003 (criação da Senaes na estrutura burocrática do MTE);</li> </ul>	i) Fundamentação macroteórica: <ul style="list-style-type: none"> <li>neoinstitucionalismo histórico e mudança institucional (Borrás e Edquist, 2013; Hall, 2010; Mahoney e Thelen, 2010; Streeck e Thelen, 2005; Thelen, 2009; 2014).</li> </ul>	i) Instrumental: <ul style="list-style-type: none"> <li>estruturação operacional e normativa;</li> <li>delimitação do sujeito.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>até 2016 (mudança de <i>status</i> da política na agenda de governo)</li> </ul>	ii) Abordagem mesoteórica: instrumentos de política pública (Hood e Margetts, 2007), com base nas seguintes categorias de recursos: <ul style="list-style-type: none"> <li>nodalidade;</li> <li>Tesouro;</li> <li>autoridade;</li> <li>organização.</li> </ul>	ii) Programática: <ul style="list-style-type: none"> <li>acesso a conhecimento;</li> <li>acesso a mercados;</li> <li>acesso a capital.</li> </ul>

Elaboração dos autores.

Além da revisão de literatura sobre os temas de interesse (economia solidária, mudança institucional, políticas públicas), foram utilizados, como principal fonte documental, os relatórios anuais de gestão da Senaes para a prestação de contas aos órgãos de controle. Em caráter complementar, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas (por meios eletrônicos) com dois atores-chave da sociedade civil, que participaram da construção de coalizões em prol da economia solidária, e com dois dirigentes governamentais e servidores públicos envolvidos com as ações programáticas. Estas entrevistas tiveram como objetivo captar a percepção de pessoas diretamente comprometidas no processo da política pública sobre os condicionantes dos instrumentos mobilizados para sua implementação. Destaca-se, por fim, a observação participante dos autores em eventos organizados pela Senaes, incluindo atividades referentes às três conferências nacionais de economia solidária (Conaes), durante o período analisado.<sup>3</sup>

3. Conferências ocorridas em 2006, 2010 e 2014. Para mais informações, ver Silva, Cunha e Silva (2020).

## 5 A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A literatura produzida sobre políticas de economia solidária indica a recorrência de contradições entre aspirações e realidade. Uma forma pela qual esse conflito aparece é pelo contraste entre o discurso e a prática governamental. Hintze (2010), por exemplo, após exaltar as práticas de participação social implementadas na política pública de economia solidária empreendida no Brasil entre 2003 e 2008, destacou a dificuldade do governo em passar da dimensão discursiva à constituição de políticas com real capacidade de transformação do modelo econômico e social.

É comum identificar relatos sobre contradições entre as ações de economia solidária e as demais implementadas pelo governo federal. Martos (2019) destacou a inserção marginal, invisibilizada e subordinada da economia solidária no projeto político de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma. Silva (2020a) apontou a ocorrência de três fases distintas ao longo da experiência da política de economia solidária no governo federal: i) inserção e consolidação da economia solidária na agenda governamental, entre 2004 e 2011; ii) expansão contraditória, entre 2012 e 2015; e iii) crise de paradigma, a partir de 2016.

Em complemento a esse conjunto de contradições, há uma valorização do alto grau de interlocução estabelecido entre governo e sociedade civil na implementação da política. Tal dinâmica interativa é comumente interpretada como transposição dos valores de democracia e autogestão para o campo da organização política, inclusive na constituição de uma rede de políticas públicas (Cunha, 2012; Hintze, 2010; Lemaître e Richer, 2015; Santos, 2019),

Com isso, há três problemáticas abordadas no debate acadêmico: i) relação entre governo e sociedade civil; ii) coerência entre discurso e prática na execução dos programas; e iii) incorporação da economia solidária no projeto governamental. As análises, ao longo desta seção, percorrem, em diferentes medidas, essas problemáticas.

### 5.1 Dimensão instrumental

#### 5.1.1 Estruturação institucional

A análise da política pública de economia solidária no Brasil envolve basicamente as ações ancoradas sob a estrutura institucional da Senaes, criada no primeiro ano de mandato do presidente Lula, em 2003, e que manteve a configuração administrativa até o encerramento do governo da presidente Dilma, em 2016 (Silva, 2020a).



Em termos de estrutura burocrática, considerando-se servidores terceirizados, comissionados e funcionários públicos concursados, a Senaes mobilizou inicialmente dezenove trabalhadores, em 2003, e chegou a ter o máximo de 45, em 2014 (Brasil, 2012; 2013; 2014; 2015). Além da equipe atuante na sede em Brasília, a secretaria contou com as estruturas descentralizadas do MTE.<sup>4</sup> Com o aumento do número de contratos e convênios para a execução de programas em vigência a partir de 2012 (Silva, 2020a), que exigiam um sistemático acompanhamento técnico-administrativo, houve a necessidade de expansão de quadros técnicos.<sup>5</sup>

Ademais, a exigência de contratação com governos estaduais e prefeituras trouxe muitos desafios relacionados ao desconhecimento prévio da temática e trocas de gestores locais decorrentes dos processos eleitorais, o que não raramente levava à paralisação de parcerias com governos estaduais e municipais após a transferência apenas da primeira parcela de recursos.<sup>6</sup>

Conforme Martos (2019), a criação de uma nova carreira, de analista técnico de políticas sociais (ATPS), facilitou a entrada de servidores com um perfil mais próximo às necessidades da secretaria. Ao fim, efetivamente se formaria uma equipe com capacidade de gerenciamento de convênios e outros instrumentos de parcerias, sobretudo em seus aspectos técnico-operacionais, ainda que com dificuldades de discutir e acompanhar elementos relacionados às atividades finalísticas.

Em termos das ações da secretaria, é possível classificá-las cronologicamente em três fases. Na primeira, a Senaes atuou quase integralmente por meio de parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), que viabilizou o repasse de recursos para o atendimento de demandas apresentadas por atores de economia solidária em todo o país. Com o passar do tempo e o acúmulo de novas parcerias, ocorreram avanços na formulação de diretrizes próprias e de eixos de atuação, que marcariam as parcerias estabelecidas no período seguinte.

---

4. Na maioria dos estados, essa equipe se restringia a um profissional que detinha o cargo de chefe da seção de economia solidária, havendo alguns poucos casos em que esta seção contava com um ou dois membros auxiliares. A nomeação desses cargos era atribuição do superintendente responsável pela Unidade da Federação.

5. Em 2008, havia apenas catorze instrumentos de parceria celebrados. Já em 2009, os processos operacionais foram aprimorados, permitindo a celebração de 45 parcerias, seguidas por mais 46 no ano seguinte, e quarenta em 2011. O aumento posterior no aporte de recursos ocasionou um salto nas parcerias estabelecidas (além da obrigatoriedade de aumento da realização de repasses a estados e municípios), que chegaram a 82 novos instrumentos, em 2012, e a oitenta em 2013. Com os comuns atrasos e dificuldades na execução, a Senaes chegou a um auge de 251 parcerias simultâneas, no ano de 2013 (Brasil, 2014).

6. Sobre essa questão, ver, por exemplo, Anze *et al.* (2020).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

No segundo mandato do presidente Lula, iniciado em 2007, consolidam-se as áreas temáticas de ação da Senaes, que começa a organizar sua política com o lançamento de editais para conveniamento direto com parceiros da sociedade civil. As ações realizadas nessas duas primeiras etapas foram objeto de uma sistematização realizada pela própria secretaria, que é utilizada como principal fonte documental para o período (Brasil, 2012).

A terceira fase da política se inicia com o mandato de Dilma Rousseff, em 2011, e com a inserção do tema no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), um programa prioritário do governo que orientou o PPA 2012-2015. Essa inserção trouxe maior volume orçamentário (aprovado na Lei Orçamentária Anual – LOA).<sup>7</sup> Contudo, o ajuste fiscal promovido pelo governo em 2015 levou a cortes orçamentários significativos, impedindo a manutenção dos recursos de Tesouro que a Senaes contava até então para promover suas ações (Silva, 2021).

Para aumentar a execução e a efetividade das parcerias estabelecidas, a Senaes buscou desenvolver novos instrumentos de gestão. No caso do poder público, buscou-se estabelecer mecanismos de transferência fundo a fundo que permitissem focalizar o acompanhamento na execução das metas pactuadas, o que não se concretizou, por depender da aprovação da Lei da Economia Solidária<sup>8</sup> (Singer, Silva e Schiochet, 2014). No caso da sociedade civil, a secretaria apoiou o desenvolvimento do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que, no entanto, só foi regulamentado pelo Decreto nº 8.726/2016, poucos meses antes da interrupção do governo Dilma. Frente às dificuldades em modificar a legislação, a secretaria se dedicou, em seus últimos anos (entre 2014 e 2016), a aprimorar e garantir a execução dos convênios firmados nos anos anteriores.

Sobre o papel exercido pelo Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), quando de sua constituição, discutia-se se ele deveria funcionar diretamente na relação entre Senaes e atores da sociedade civil ou se deveria contar com participação ampliada de outros órgãos atuantes em temáticas de interface com a economia solidária. Ao final, a escolha pelo formato ampliado<sup>9</sup> não se mostrou efetiva, haja vista o absenteísmo de representantes governamentais e das entidades da sociedade civil mais distantes do movimento de economia solidária (Cunha, 2012; Martos, 2019). Essa dificuldade

7. A Senaes contou em 2014 com o maior orçamento aprovado pela LOA em todo o período de análise – em torno de R\$ 151 milhões –, mas, devido a uma série de restrições e limitações operacionais, só foi possível executar cerca de 20% desse orçamento (Silva, 2020d).

8. Esta lei só seria aprovada em 2024, Lei nº 15.608, mas ainda não está claro se ela permitirá a execução de parcerias em formato fundo a fundo.

9. O CNES contou com 56 membros, sendo dezenove representantes governamentais, vinte de empreendimentos econômicos solidários e dezessete membros de outras organizações da sociedade civil.

em incidir fora do espaço da Senaes refletiu-se na avaliação feita pelos conselheiros: negativa sobre a capacidade de influência sobre atores externos, como o Congresso Nacional, o MTE e outros ministérios responsáveis por políticas relacionadas, mas positiva no que diz respeito a aspectos internos, como a composição, a dinâmica das reuniões e a condução dos trabalhos (Silva e Alencar, 2020).

Uma das funções assumidas pelo CNES foi a organização das Conaes em 2006, 2010 e 2014 (Martos, 2019; Silva, Cunha e Silva, 2020). O processo conferencial pode ser entendido como um mecanismo de participação social na construção de proposições e orientações para políticas públicas, constituindo-se como importante mecanismo institucional de deliberação participativa no Brasil (Silva, 2018). As conferências de economia solidária foram organizadas a partir de etapas territoriais e estaduais nas quais se debatia um texto-base preparado por uma comissão, se propunham modificações e se elegiam delegados para deliberar sobre a versão final do texto na etapa nacional. A ampla participação popular foi um importante demonstrativo da capacidade de mobilização de recursos de nodalidade pelo governo em torno da temática.

Concluída a etapa nacional de cada conferência, o texto final era sistematizado pela comissão organizadora e passava a ser objeto de monitoramento pelo conselho. De acordo com Silva, Cunha e Silva (2020), partes do texto final costumavam ser aproveitadas para inclusão, no ano seguinte, das ações ligadas à economia solidária no PPA. Não obstante, é possível perceber certa repetição das demandas elencadas, ao longo dos anos, nos textos das conferências, o que indica uma limitação à concretização das ações e apontamentos indicados e à própria utilização da nodalidade como recurso, quando não há autoridade ou orçamento suficiente para tradução das manifestações captadas da sociedade civil em medidas efetivas.

Por fim, outra forma de participação nos processos decisórios consistiu na obrigatoriedade de composição de comitês gestores, com participação da sociedade civil, para monitoramento das parcerias estabelecidas (especialmente as realizadas com estados e municípios). Nesses casos, recorreu-se a recursos de nodalidade na forma da participação voluntária de atores (normalmente representantes de fóruns locais de economia solidária) para se estabelecer controle social sobre o poder público, na perspectiva de se garantir que os projetos fossem implementados em sintonia com os objetivos originais. Registra-se, no entanto, a ocorrência de casos de conflito com gestores locais pouco dispostos à abertura de canais de diálogo, que chegaram a causar a paralisação da execução dos projetos.

### 5.1.2 Delimitação dos sujeitos da política

Nelms (2015) denomina de *problema da delimitação* a dificuldade de tradução das definições conceituais em critérios operativos para a identificação dos sujeitos da política pública. Como aponta Motta (2010), qualquer processo de delimitação reconhecido pelo Estado retira a autonomia dos atores da sociedade civil, oferecendo, em contrapartida, a capacidade estatal de fazer existir realidades. Tal questão remete ao grau de participação da sociedade no processo de construção dos critérios e à escolha entre critérios que impliquem definições mais políticas e abertas, ou com maior detalhamento operacional, cuja interlocução ficou a cargo do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), criado, em meados de 2003, por coletivos de interesse e militância sobre o tema. O FBES permitiu a obtenção de um novo patamar de organização da economia solidária em nível nacional, obtendo *status* político diferenciado (Silva, 2020c).<sup>10</sup>

No que se refere ao processo de construção participativa, houve uma efetiva evolução, que se refletiu na criação do primeiro grupo de trabalho (GT) entre Senaes e representantes do FBES, incumbido de coordenar ações de mapeamento de iniciativas de economia solidária no país, em torno de um conceito comum, porém aberto o suficiente para aplicação em uma realidade heterogênea e diversa.

Esse processo de construção possibilitou a convergência entre governo e sociedade civil em torno do conceito de empreendimento econômico solidário (EES), que passou a ser utilizado tanto como forma de identificar o sujeito da política pública quanto a unidade organizativa participante dos fóruns de economia solidária. Tal consenso levou, inclusive, à realização do Encontro Nacional de Empreendimentos de Economia Solidária, em 2005, ocorrido em Brasília, organizado conjuntamente entre Senaes e FBB. Não obstante, como ressaltam Gaiger, Veronese e Ferrarini (2018) e Silva (2020a), essa convergência foi construída em torno de uma definição política comum, e não de argumentos formais, o que leva a percepções oscilantes a respeito da adequação ou não de um empreendimento aos critérios estabelecidos.

A primeira normativa a oficializar o conceito foi a Portaria do MTE nº 30/2006, que instituiu o Sistema de Informações de Economia Solidária (Sies). Na sequência, uma versão mais enxuta foi citada em uma legislação federal, por meio do Decreto Presidencial nº 7.358/2010, que instituiu o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário

10. Esteves (2011) aborda em detalhes os casos dos fóruns do Rio de Janeiro e dos fóruns locais e regionais no Rio Grande do Sul, apontando que estes originalmente se constituíam em espaços abertos, com um objetivo duplo: de um lado, promover a cooperação e articulação entre empreendimentos e organizações da sociedade civil; e de outro, mobilizar a sociedade para exercer o controle social sobre as políticas públicas do setor.

(SNCJS) – Antunes e Conti (2020). Dois anos depois, uma versão mais detalhada foi apresentada no Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, que propunha a criação de uma política nacional de economia solidária (Silva e Silva, 2015). Ao tramitar no Senado, ele foi substituído pelo PL nº 6.606/2019, que traria novas alterações na concepção utilizada de EES. Na sequência, a Portaria do MTE nº 1.780/2014 instituiu o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), cujas características centrais estão descritas no quadro 2.

## QUADRO 2

### Síntese das definições conceituais estabelecidas na iniciativa de normatização

Características	Portaria Cadsol – 2014
Perfil dos participantes	Coletivas de caráter associativo
	Suprafamiliares
	Participantes são trabalhadores
Diferencial organizativo	Exercem democraticamente a gestão das atividades
	Exercem democraticamente a alocação dos resultados
Forma jurídica	Permanentes
	Diferentes formas societárias ou em processo de formalização
Caráter econômico	Que realizam atividades econômicas
Exclusão	Não podem fazer intermediação de mão de obra subordinada

Elaboração dos autores.

Esse detalhamento de critérios para atribuição do *status* de economia solidária baseou-se, inicialmente, em informações disponibilizadas em um longo questionário, posteriormente reduzido a sete questões: i) forma de organização; ii) atividade econômica identificada como principal; iii) instâncias de direção e coordenação do empreendimento; iv) apontamento dos itens que são decididos em assembleia geral; v) periodicidade de realização da assembleia geral ou reunião coletiva dos sócios; vi) número de participantes sócios; e vii) classificação nacional de atividade econômica do empreendimento. A previsão de exclusão dos empreendimentos familiares justificava-se pela presença natural de hierarquia no âmbito familiar, o que os colocaria em contradição com o pré-requisito de democratização das relações internas (Motta, 2010). No entanto, tal exigência gerou, ao longo dos anos, contestações entre atores da sociedade civil frente à costumeira presença de empreendimentos individuais ou familiares nos espaços de articulação do movimento de economia solidária.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Sob essa perspectiva, é possível perceber que o problema da delimitação foi abordado de maneira gradual e fragmentada, sem avanços referentes à formalização de mecanismos de supervisão e controle. A maior ênfase foi dada ao aspecto da visibilização, representada por uma demanda das entidades ligadas ao FBES e à Senaes, pela realização de um mapeamento nacional que permitisse conhecer a realidade da economia solidária.

Em sua primeira versão, o mapeamento foi realizado por meio de parcerias entre a Senaes e entidades executoras estaduais indicadas por comissões gestoras compostas por representantes dos fóruns locais, de universidades e de representações locais do MTE.<sup>11</sup> As entidades executoras foram responsáveis pela contratação de pesquisadores, em geral profissionais que já atuavam com a economia solidária. Se essa mobilização de parcerias pode ser entendida como mobilização de recursos de nodalidade, o seu fortalecimento aparecia também como resultado buscado pelo próprio mapeamento.

Ao fim, obteve-se a reafirmação da efetiva existência da economia solidária no Brasil, o que impulsionou a realização de um novo mapeamento a partir de 2009, dessa vez realizada com a intermediação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), órgão ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), para a contratação de entidades que se responsabilizaram por regiões inteiras. Apesar dos avanços na reformulação do questionário e na construção de uma tipologia dos empreendimentos, uma série de dificuldades operacionais ocorreram, fazendo com que os resultados decepcionassem, especialmente pela redução do número total de empreendimentos entrevistados (de 21 mil para 19 mil) – Silva (2020d).

Seja como for, a Senaes não repetiria o mapeamento nos anos seguintes, buscando avançar na construção de procedimentos para o reconhecimento público aos EES. A demanda da sociedade civil se acentuou com o sucesso de políticas de compras públicas e de crédito direcionadas aos agricultores familiares, tendo sido apresentada pelos atores envolvidos na construção da política de comércio justo e solidário.<sup>12</sup> Nesse contexto, decidiu-se por adequar um projeto que estava em execução, em parceria com a Rede Xique Xique, do Rio Grande do Norte, para apoiar o desenvolvimento do processo de reconhecimento público do empreendimento de economia solidária (Antunes e Conti, 2020).

11. As entidades foram contratadas por meio de convênio estabelecido entre a Senaes e a FBB.

12. Sobre a política de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar no Brasil, ver Sambuichi e Silva (2023).

Desenvolveu-se então uma proposta de cadastro que incorporou acúmulos históricos do mapeamento e das discussões sobre comércio justo. Foram considerados automaticamente cadastrados todos os EES que constavam na base do segundo mapeamento de economia solidária, e se possibilitou a realização de novas adesões, por meio do preenchimento de um formulário eletrônico de autocadastro cujas respostas são enviadas para análise e deliberação por comissões municipais e estaduais. Apesar de não atingir o nível de lei federal, o *status* ofertado pelo MTE chegou a ser reconhecido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que facilitou aos empreendimentos a regularização sanitária de suas atividades, e por governos estaduais, como o da Bahia (Reis e Almeida Filho, 2017).

Apesar desse avanço, grande parcela dos EES ainda tinha seu atendimento pelas políticas públicas dificultado em virtude da manutenção de uma situação de informalidade. Segundo dados do mapeamento finalizado em 2013, 30,5% dos empreendimentos encontrados eram informais; 60,0% estavam formalizados como associações; 8,8%, como cooperativas; e 0,6%, como sociedades mercantis. De modo geral, pouco se avançou na construção de mecanismos de facilitação do registro jurídico dos empreendimentos.

Com a possível exceção do PL nº 93/2007, que propôs a criação da figura jurídica dos bancos populares de desenvolvimento solidário,<sup>13</sup> não se chegou a avançar na formulação de uma proposta para a criação de uma pessoa jurídica específica para o empreendimento caracterizado como de economia solidária. A opção de formação de associações, por sua vez, passou a ser vista como solução próxima da informalidade, devido à restrição imposta pelo Código Civil à realização de atividades com finalidade econômica e às dificuldades de emissão de nota fiscal (Gaiger, 2019; Silva, 2020d). Frente a esse cenário, a opção foi realizar alterações na antiga Lei Geral das Cooperativas (Lei nº 5.764/1971), enfrentando-se uma forte oposição da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).<sup>14</sup> Apesar de se chegar a algum consenso temporário entre os grupos de interesse, nenhum PL chegou a avançar no Congresso Nacional, desde então.

13. A figura dos bancos populares de desenvolvimento é inspirada na trajetória do Banco Palmas e constituir-se-ia em uma figura jurídica com possibilidade de realização de operações de crédito. Após longa tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto encontra-se em sua Comissão de Finanças e Tributação desde 2013, tendo sido arquivado e desarquivado ao fim das legislaturas, no início de 2015 e início de 2019.

14. Fundada em 1969, a OCB se consolidou como uma representante dos interesses do cooperativismo vinculado ao grande agronegócio brasileiro.

Outro caminho para facilitar o registro jurídico das cooperativas foi via alterações na legislação específica para as cooperativas de trabalho. Nesse caso, a Senaes conseguiu atuar na aprovação da Lei nº 12.690/2012, que reduziu o número mínimo de sócios necessários para a conformação de uma cooperativa e inseriu a obrigatoriedade de garantir direitos mínimos aos trabalhadores associados (Pereira e Silva, 2012). O objetivo desses itens foi diferenciar as cooperativas de trabalho autênticas das *cooper-gatos* (cooperativas fraudulentas), criadas para burlar a legislação trabalhista.

Contudo, os atores da economia solidária se dividiram em relação à nova legislação, com a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) e o próprio FBES apontando uma excessiva tutela do Estado, em contraposição à Senaes e a outras organizações sociais, como a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol) (Pereira e Silva, 2012). O argumento da Senaes, especificamente, foi de que o trabalhador cooperado deveria ser entendido a partir da sua dupla condição, de proprietário e trabalhador, sem autonomia total, posto que está subordinado às decisões tomadas em assembleias (Sanchez, 2012). Frente ao impasse entre os atores, a lei nunca chegou a ser regulamentada, o que impediu que seus elementos se efetivassem na prática.

Em geral, o que se pode concluir sobre o processo de delimitação é que houve algum êxito na oferta de visibilidade à economia solidária, mas o avanço nos demais objetivos foi limitado pela dificuldade na mobilização de recursos de autoridade. A atribuição de *status* especial ficou restrita a uma portaria do MTE, e os EES se mantiveram diante de uma legislação que impõe restrições e dificuldades para a sua formalização.

Como agravante das dificuldades em avançar na revisão da legislação cooperativista está o contraste com as facilidades tributárias e regulatórias cedidas para microempresas e microempreendedores individuais, ofertadas a partir da Lei Complementar nº 123/2006. A própria Senaes (Brasil, 2012) constatou a dificuldade para extensão dos benefícios desta lei para as pequenas cooperativas. Neste caso, verifica-se uma situação de efetiva desvantagem da economia solidária em relação ao empreendedorismo individual.

Tais características podem ser diretamente vinculadas à dificuldade de mobilização de recursos de autoridade para a realização de mudanças legislativas e à opção pela utilização de uma composição de recursos de nodalidade e Tesouro (na contratação de parcerias) para o processo de delimitação. Especialmente a nodalidade é reconhecida pelo governo na afirmação de que “o modelo de gestão participativa ampliou o potencial do Sies para identificação e reconhecimento da Economia Solidária nos estados” (Brasil, 2012, p. 126).



Essa dificuldade de produção de mudanças legislativas deve ser interpretada à luz das disputas políticas travadas em um sistema de presidencialismo de coalizão definido por Nobre (2013) como *imobilismo em movimento*, em que mudanças dependem da capacidade de contornar o complexo mecanismo de vetos imposto nos bastidores da supercoalizão formada no Congresso Nacional. No caso específico da política pública de economia solidária, a superação desse imobilismo legislativo parece ter sido especialmente dificultada pelo alinhamento político da Senaes com os movimentos sociais nos campos de disputa no interior do próprio governo (Singer, 2009), o que tornava ainda mais difícil o estabelecimento de negociações no espaço mais amplo do Congresso Nacional.

## 5.2 Dimensão programática

Esta subseção é dividida em três partes relacionadas às ações realizadas em cada um dos eixos que compõem o trinômio de acessos oferecidos aos sujeitos da política: conhecimento, mercado e capital. As ações são divididas entre as principais modalidades adotadas, apresentando-se ao fim a combinação de recursos priorizada.

### 5.2.1 Acesso a conhecimento

Entre os eixos temáticos analisados, o de acesso a conhecimento é aquele que engloba o conjunto mais diversificado de ações, que podem ser diferenciadas em: i) formação e qualificação; ii) assessoramento técnico; e iii) mobilização comunitária, articulação e disseminação da temática.

#### *Acesso a conhecimento por meio de ações de formação e qualificação*

Percebe-se, na experiência brasileira, uma ênfase nos aspectos emancipatórios e políticos do conteúdo formativo e na realização de parcerias com a sociedade civil. Tais opções, por sua vez, geraram críticas a respeito das dificuldades na oferta de conteúdos mais técnicos de formação, bem como acerca da capacidade de coordenação de um conjunto de ações visto como pulverizado. No período inicial da Senaes, entre 2004 e 2008, foram atendidos, via convênio com a FBB, quinze projetos heterogêneos de formação, com destaque para a capacitação de duzentos agentes do Fórum Gaúcho de Economia Solidária (Cunha, 2012). Após esse período, a Senaes começou a trabalhar por meio de editais, incorporando, na maioria das chamadas públicas, a possibilidade de atividades de formação, em meio a outras previstas.

A principal estratégia para a articulação das atividades formativas previstas nas diversas parcerias foi a de construção de centros de formação em economia solidária (seis regionais e um nacional), uma demanda historicamente reivindicada pelo próprio FBES. Duas chamadas públicas (em 2007 e 2012) foram lançadas para se estabelecerem parcerias com organizações da sociedade civil, a fim de se constituírem esses centros. Apesar da transferência de recursos para as entidades executoras regionais, esperava-se que elas se subordinassem a conselhos gestores formados com representantes de fóruns locais, da Senaes e de redes de empreendimentos. A principal novidade, na segunda chamada, foi a incorporação da proposta de núcleos temáticos em cada um dos centros (com os temas de formação, finanças solidárias, comercialização e redes de cooperação), buscando-se fortalecer o seu caráter transversal. Havia a expectativa de que as atividades dos centros de formação fossem capazes de combinar elementos políticos e técnicos, de modo a se “fortalecer seu potencial de inclusão social e de sustentabilidade econômica, bem como sua dimensão emancipatória” (Brasil, 2012, p. 148).

No que diz respeito à operacionalização, houve escassez de orçamento para contratação de recursos humanos, que se buscou compensar com a atuação voluntária de entidades cogestoras, agravando as dificuldades de se estabelecer uma ação mais coordenada da política. Nesse sentido, Alaniz (2012) aponta que os centros tinham dificuldade em cumprir as expectativas da Senaes de se constituírem como espaços de referência, aos quais governos municipais e estaduais, por exemplo, poderiam recorrer para articular ações próprias de fomento à economia solidária. Tal percepção foi reforçada em entrevistas com atores da sociedade civil.

Por sua vez, as experiências de articulação com a política de qualificação profissional no próprio MTE apresentaram diversas dificuldades, que foram agravadas com a transferência de boa parte das atribuições de qualificação para o Ministério da Educação (MEC), a partir de 2011. Em seu relatório de gestão, a Senaes (Brasil, 2013) aponta que a nova composição da rede de ofertantes (basicamente com entidades do Sistema S<sup>15</sup> e institutos federais de educação, ciência e tecnologia – IFBs) dificultou a realização de atividades relacionadas à temática, pois, apesar da grande capilaridade dessas instituições, verificou-se pouca abertura ou vocação para o trabalho com a economia solidária.

---

15. Trata-se do conjunto de organizações corporativas financiadas com alíquotas legalmente definidas e geridas por representantes empresariais, com a responsabilidade de realização de atividades de qualificação profissional.

### *Acesso a conhecimento por meio de ações de assessoramento técnico e incubação de empreendimentos coletivos*

As atividades de assessoramento técnico, na maior parte das vezes, estiveram vinculadas a redes e cadeias produtivas de EES por meio de parcerias com organizações da sociedade civil. Foram poucas as oportunidades em que o assessoramento técnico esteve diretamente articulado com o repasse de recursos de investimento. As primeiras delas foram em alguns projetos apoiados por meio da FBB nos setores de confecção e calçados, reciclagem, cadeia produtiva do algodão orgânico, rede de apicultura e fábricas recuperadas (Brasil, 2012; Cunha, 2012).

Após o término da primeira fase de convênio, apenas as ações específicas para os empreendimentos de catadores/reciclagem continuariam a ser operacionalizadas pela FBB, no âmbito de projetos articulados com um conjunto de ministérios e a Secretaria-Geral da Presidência da República, denominados de Cataforte 1, 2 e 3. Se as duas primeiras versões do projeto focaram ações de logística, a terceira enfatizou a elaboração de planos de negócios sustentáveis. De acordo com a FBB (2014), o primeiro passo foi a seleção das redes de empreendimentos a serem beneficiadas, seguido por edital lançado para selecionar bases de serviço<sup>16</sup> para prestar o assessoramento técnico a estas, incluindo a elaboração de planos de negócios. Bancos públicos e Petrobras entrariam na fase final do projeto, apoiando com recursos de capital<sup>17</sup> a implementação dos planos elaborados, o que não chegou a se concretizar devido ao fim precoce do governo, em 2016.

A incubação de EES foi outra ação específica à realidade brasileira com vistas à expansão da capacidade de prestação de assessoramento técnico a esse público, com o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas (Proninc). Trata-se da única política pública de economia solidária, no âmbito do governo federal, que existia antes de 2003, a qual, a partir do apoio da Senaes, foi a mais capaz de mobilizar recursos de organização. As incubadoras foram constituídas especialmente em universidades públicas, que aproveitaram suas respectivas estruturas de salas, equipamentos, professores, servidores técnicos e estudantes bolsistas para exercerem

---

16. A metodologia de bases de serviço foi criada no âmbito do Sistema Cresol de cooperativas de crédito, no início dos anos 2000. Tratava-se de coletivos de assessores técnicos que atuavam junto a cooperativas locais em territórios, buscando fortalecer a relação em rede entre elas. Em 2006, gestores da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) buscaram adaptar essa experiência para a constituição de bases de serviço de comercialização, como parte da política de desenvolvimento territorial, tendo conseguido o apoio da Unicafe para a empreitada.

17. Recursos de capital possibilitam a compra de máquinas, equipamentos e a realização de obras.

atividades de fomento a empreendimentos coletivos locais como prática de extensão universitária (Addor, Maia e Oliveira, 2020; Pereira e Silva, 2024).<sup>18</sup>

Foi criado um comitê gestor em 2003, institucionalizado via decreto presidencial em 2010, que funcionou inicialmente por meio de parceria entre a Senaes e a Finep. No período posterior, o Proninc seria efetivamente fortalecido, a partir de parceria com o MEC, no âmbito do Programa de Extensão Universitária (ProExt – Programa de Apoio a Projetos de Extensão Universitária). Em 2013, além da continuidade dos editais do Proext, o programa passou a funcionar via parceria com o MCTI e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), alcançando mais de cem incubadoras universitárias em todo o país (Brasil, 2016).

### *Acesso a conhecimento por meio de ações de disseminação e mobilização comunitária*

As principais ações com ênfase específica na difusão e mobilização ocorreram nos primeiros anos da política, com a contratação de agentes para atuarem no Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES). Por ele se contrataram como agentes pessoas moradoras de comunidades ou membros de segmentos como quilombolas, indígenas, movimentos de trabalhadores e catadores de materiais recicláveis (Brasil, 2012).

Esse projeto foi um caso único no qual a Senaes usou recursos de Tesouro para contornar a dificuldade de acesso a recursos de organização, utilizando uma fundação universitária como intermediária para a contratação de uma equipe nacional. Esse modelo gerou desconfiança da sociedade civil, sendo substituído pelo estabelecimento de parcerias, o que, sem a oferta de instrumentos que lhes permitissem atender ou ao menos encaminhar o conjunto de demandas de apoio mobilizadas através do trabalho de articulação, não resolveu a questão de fundo referente à centralidade nos agentes comunitários.

Frente a essa situação, a metodologia de contratação de agentes para a realização de ações de mobilização comunitária seria mantida no rol de intervenções financiadas pela Senaes, mas não de forma avulsa, e sim integrada em outras parcerias, como as

---

18. No que se refere às especificidades metodológicas, o termo *incubadora* remete a ações de fortalecimento de grupos em fase de estruturação que buscam gradativamente aumentar seu grau de autonomia, com ênfase tanto na organização de equipes multidisciplinares, com grande participação de estudantes, quanto na inserção eficiente dos produtos e serviços no mercado para geração de renda e na organização em núcleos por áreas de conhecimento técnico (Pereira e Silva, 2024).

estabelecidas com estados e municípios para a realização de ações integradas de economia solidária e para mobilização da população em situação de rua, a partir de chamada pública de 2014.

Vale mencionar ainda que algumas iniciativas de difusão da economia solidária ocorreram com a inserção em currículos de educação de jovens e adultos (EJA),<sup>19</sup> embora não tenha sido ultrapassada a realização de projetos pilotos (Cunha, 2012). Em 2012, a Senaes trabalhou na elaboração de material para subsidiar professores, alunos e gestores, mas enfrentou dificuldades em dar continuidade a essa articulação.

### 5.2.2 Acesso a capital

Para o caso das ações de promoção de acesso ao capital, a revisão das políticas implementadas permite a identificação de três estratégias distintas e complementares, conforme listado a seguir.

- 1) Estruturação de linhas de crédito que atendam às necessidades dos EES.
- 2) Apoio às iniciativas de finanças solidárias.
- 3) Transferência direta de recursos não reembolsáveis ou de maquinário e infraestrutura para EES do setor produtivo e de prestação de serviços.

Ocorre que as ações estiveram bastante desarticuladas, de modo que os empreendimentos de finanças solidárias<sup>20</sup> não chegaram a ser incorporados no programa de microcrédito. As ações de transferência de capital, por sua vez, são em geral realizadas por convênios com o poder público ou com organizações da sociedade civil, e posterior repasse dos recursos ou bens diretamente para os empreendimentos. Destaca-se ainda a criação de um Departamento de Economia Solidária (Desol) no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal banco público do país de fomento ao investimento.

Na prática, não houve interação entre ações de microcrédito e a política de finanças solidárias, tanto no que diz respeito aos operadores da política quanto ao seu público-alvo,

19. Modalidade de ensino destinada aos jovens e adultos que não tiveram acesso à educação ou não completaram os estudos na idade apropriada.

20. Empreendimentos de finanças solidárias são organizações coletivas cujo objeto econômico está relacionado ao crédito e à poupança, tendo como manifestações mais conhecidas os fundos solidários, bancos comunitários e cooperativas de crédito. Sobre a caracterização geral dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2020f).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

ainda que a Senaes tenha tido uma participação importante na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005 (Cunha, 2012). Do ponto de vista do público-alvo, a Senaes chegou a apresentar a proposta de criação de uma linha voltada aos EES, denominada Crescer Solidário, mas não obteve sucesso.

Outra tentativa de intervenção ocorreu no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), criado em 1995. Ele permitia a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)<sup>21</sup> para a execução descentralizada de financiamento de projetos produtivos. Nesse âmbito, criou-se a linha Proger Urbano Cooperativas e Associações, que, apesar de ter uma das menores taxas de juros, foi raramente acionada, devido à burocracia requerida, exigência de garantias e disponibilidade de recursos exclusiva para investimento. Matos (2016) relata que houve uma proposta de alteração da linha, que passaria a se chamar Proger Ecosol, vinculada ao Cadsol e ao prestamento de assessoramento técnico por entidades credenciadas. No entanto, mais uma vez, não se concretizou a sua aprovação.

A Senaes também tentou enfatizar, nas suas ações, as formas elementares de finanças solidárias (fundos solidários e bancos comunitários de desenvolvimento), sobretudo por meio de transferência de recursos para multiplicação de experiências (Silva e Pereira, 2023). A ação de fomento às iniciativas de finanças solidárias é catalogada em três fases (Nesol, 2016). Na primeira, houve parceria com o Banco Palmas, que ajudou a formatar conceitual e operacionalmente uma metodologia de apoio a bancos comunitários, baseada em parcerias com organizações locais e na contratação e capacitação de uma equipe local, com recursos da Senaes. No caso dos fundos solidários, estabeleceu-se uma parceria com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) para a construção do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (Papps), pelo qual se viabilizou a transferência direta de recursos para a implementação de projetos produtivos predefinidos para os participantes dos fundos (Gussi, Santos Filho e Almeida, 2012). Apesar de bem avaliada, não houve continuidade da parceria com o BNB, e as tentativas de continuar a política com recursos do Fundo de Ação Social foram frustradas.

A segunda fase da política de apoio às finanças solidárias foi marcada pela dificuldade de transferência de recursos de capital e pela formatação do método para a transferência de recursos de custeio que iria prevalecer. Foi lançado em 2010 um edital para a seleção de entidades interessadas em apoiar a consolidação e multiplicação das experiências (bancos comunitários e fundos rotativos) nas cinco regiões do Brasil, com a contratação de nove entidades para atuarem na assistência técnica e duas para

21. Sobre o FAT e suas possibilidades de operacionalização de políticas, ver Silva (2024).

fazerem a articulação e o desenvolvimento metodológico. Apesar dos contratemplos, pode-se dizer que houve relativo sucesso, uma vez que a metodologia de criação de bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs), cuja experiência pioneira e paradigmática foi o Banco Palmas, em Fortaleza-CE, permitiu a criação de mais de 150 unidades em todo o país, ainda que com diferentes estágios de funcionamento e estruturação (Silva e Pereira, 2023; Rigo *et al.*, 2024).<sup>22</sup>

A terceira fase se iniciou com o lançamento de novo edital em 2013, que previa doze parcerias para apoio direto às iniciativas e uma para a integração das atividades. Pela primeira vez, incorporou-se o apoio a cooperativas de crédito e buscou-se promover uma integração entre as diferentes iniciativas, com vistas a agregar fontes de *funding* e possibilidade de captação de poupança. No entanto, não houve tempo hábil para sua consolidação, de modo que a expansão das iniciativas teve impacto limitado nos territórios, dadas as restrições legais encontradas para a transferência e a captação de recursos.

Portanto, mais do que nos outros eixos analisados, torna-se evidente que a limitação na capacidade de mobilização de recursos de autoridade restringiu a capacidade de promoção dos EES, sobretudo no que se refere às ações de estruturação de linhas de crédito e de transferência direta de recursos para a formação de capital. Nesse sentido, a ação que efetivamente se conseguiu estruturar foi a multiplicação das iniciativas de finanças solidárias, por meio do aporte de orçamento (recursos de Tesouro) para custeio e estabelecimento de parcerias locais, com bons resultados na disseminação dessas iniciativas pelo Brasil. Ainda assim, apesar do sucesso na mobilização de recursos de nodalidade, os recursos de Tesouro também foram limitados pela restrição legal à transferência de *funding* para EES, o que era imprescindível para a sustentabilidade econômica dessas iniciativas, visto que elas possuíam acesso bastante restrito ao sistema financeiro convencional.

### 5.2.3 Acesso ao mercado

No que tange a acesso ao mercado, é possível identificar, além das ações de assessoramento técnico focadas na melhoria de aspectos comerciais, as três iniciativas a seguir elencadas.

- 1) Oferta de tratamento preferencial aos EES nas compras públicas.

---

22. Outra forma pela qual a Senaes tentou apoiar as finanças solidárias nesse período foi através dos convênios firmados com estados e municípios, em 2011. No entanto, os governos locais encontraram grandes dificuldades devido ao desconhecimento sobre as especificidades das finanças solidárias.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

- 2) Fortalecimento e promoção de espaços de interação entre empreendimentos e consumidores por meio de feiras e rodadas de negócio.
- 3) Articulação com a proposta do comércio justo, visando à inserção das organizações e empreendimentos em mercados que valorizem as formas de trabalho coletivo e solidário.

A primeira delas tem como requisito a mobilização de recursos de autoridade, implicando alterações na legislação que disciplina os processos de compra pública. As demais envolvem articulação e promoção dos princípios da economia solidária para o consumidor.

Pouco se avançou na constituição de programas de compras públicas que incluíssem expressamente a economia solidária como pré-requisito de participação. O que ocorreu, de fato, foi o desenvolvimento de programas de compras institucionais que efetivamente beneficiaram EES, mas cujo público direcionado foi definido a partir de outros critérios. É o caso dos programas direcionados à agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que se constituíram em oportunidades de estruturação de empreendimentos econômicos solidários (Elias *et al.*, 2024; Silva e Silva, 2011; Sambuichi e Silva, 2023), mas cujos critérios de participação referiram-se aos elementos definidores da característica de agricultor familiar.<sup>23</sup>

Os catadores de resíduos sólidos também tiveram acesso a uma política específica de compras públicas. A legislação de 2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) aponta a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda para atividades relacionadas a coleta seletiva (Silva, 2020e). Nesse caso, é possível afirmar que todo o público atendido é composto por trabalhadores da economia solidária, embora não haja utilização do conceito na legislação.

Outra experiência ocorrida foi o apoio a feiras de economia solidária, visando à integração e à divulgação de suas práticas e princípios para o público consumidor local. Dubeux *et al.* (2011) apontaram que, em 2005, se estabeleceu parceria entre a Senaes e o Instituto Marista de Solidariedade (IMS) voltada à criação de uma metodologia e identidade visual para um calendário nacional de feiras de economia solidária, com 27 feiras estaduais.

23. Para melhor caracterização do universo da agricultura familiar no Brasil, ver Silva (2015).



Na segunda etapa dessa ação, iniciada em 2008, o apoio a feiras foi realizado, mais uma vez, em parceria com o IMS, no escopo do Projeto Nacional de Comercialização Solidária, que apoiou a realização de mais de cem eventos de feiras pelo Brasil. Reconhecendo-se que o apoio a feiras eventuais não seria suficiente para gerar sustentabilidade para os empreendimentos, foram incorporadas outras metas, como a contratação de agentes de comercialização e o apoio à participação em compras públicas.

Outra ação de comercialização apoiada pela Senaes, mediante parcerias com estados e municípios, nas quais se podia transferir recursos de capital, foi o apoio à constituição de espaços permanentes de comercialização. Normalmente, eles funcionavam em locais públicos nos quais se realizavam também atividades de formação sobre economia solidária. Houve uma perspectiva de multiplicação desses espaços multifuncionais a partir da chamada pública de 2011. No entanto, em 2012 foi descontinuada a política de apoio a feiras eventuais, com as atividades de apoio à comercialização passando ao escopo do edital lançado para apoiar o fortalecimento e a constituição de redes de cooperação solidária. No âmbito desse edital, o IMS apresentou projeto para constituir uma rede nacional de pontos fixos de comercialização solidária. Chegaram a ser apoiados, com assessoramento técnico, produção de material de comunicação e atuação em rede, 185 empreendimentos, sendo 95 lojas de economia solidária, 76 feiras de organização periódica, onze centros públicos e três veículos itinerantes de comercialização (Santos e Amorim, 2017).

A Senaes propôs ainda a construção de um sistema brasileiro de comércio justo e solidário. Na sociedade civil, a crítica à ênfase nas exportações e ao excessivo valor apropriado por intermediários (certificadoras do cumprimento de princípios e critérios) no comércio justo internacional havia levado, em 2001, à criação do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (FACES do Brasil), que passou a atuar com a Senaes após a criação, em 2006, de um GT para debater identidade, características e princípios (Antunes e Conti, 2020).

Em 2009, o CNES elaborou uma proposta legislativa para um sistema público, convertido no Decreto Presidencial nº 7.358/2010, que instituiu o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS). Em 2012, a Senaes lançou uma chamada pública com o objetivo de avançar na construção de metodologias de avaliação de conformidade,<sup>24</sup> a serem reconhecidas no âmbito do SNCJS, mas, devido às dificuldades orçamentárias, não foram efetivadas medidas concretas que reconhecessem as normativas construídas.

---

24. Avaliação de conformidade é o termo técnico apropriado para referir-se ao que é convencionalmente chamado de certificação. A certificação é na verdade uma modalidade específica de avaliação de conformidade baseada na inspeção por terceiros.

## TEXTO para DISCUSSÃO

Portanto, do ponto de vista dos recursos mobilizados, a experiência da Senaes, mais uma vez, destacou-se pela mobilização de recursos de nodalidade nos processos de consulta e construção das normativas de comércio justo (desta vez com algum sucesso na associação com recursos de autoridade) e no estabelecimento de parcerias para o apoio a feiras e outros espaços de comercialização.

### 5.3 Delimitando a estratégia de mudança institucional

Em termos de síntese, buscou-se avançar na verificação da estratégia de mudança institucional da economia solidária implementada no período em análise, tendo como ponto de partida as ações e escolhas substantivas realizadas em cada um dos eixos estruturantes da política, bem como a combinação de recursos mobilizados para a sua implementação. Tais elementos estão sintetizados no quadro 3.

#### QUADRO 3

##### Síntese das escolhas substantivas realizadas em cada um dos eixos da política pública

Dimensões de análise	Subdimensões	Descrição
Instrumental	Estruturação institucional	Definição da estrutura burocrática no âmbito do governo federal. Recursos de nodalidade, Tesouro e autoridade.
	Delimitação do público da política	Diferenciação forte da economia popular e processo de delimitação focado principalmente na visibilização. Recursos de nodalidade e Tesouro.
Programática	Acesso a conhecimento	Programa finalístico com ênfase político-formativa. Recursos de nodalidade e Tesouro.
	Acesso a capital	Apoio com recursos de custeio a empreendimentos de finanças solidárias. Recursos de nodalidade e Tesouro e déficit de autoridade.
	Acesso a mercado	Construção de relações diferenciadas de mercado e apoio a circuitos curtos. Recursos de nodalidade, Tesouro e autoridade.

Elaboração dos autores.

Nessa perspectiva, a política pública de economia solidária foi avaliada com base na decomposição entre os recursos para sua implementação, com o objetivo de comparar os esforços totais dos governos, bem como as diferentes estratégias representadas pela combinação de recursos utilizados. No quadro 4, faz-se uma síntese dos resultados encontrados na análise desenvolvida em cada seção.

**QUADRO 4****Síntese dos recursos mobilizados**

Organização	Autoridade	Tesouro	Nodalidade
<p>Baixo efetivo do corpo técnico para atender as demandas de planejamento, execução e monitoramento das atividades programáticas.</p> <p>Equipe dirigente com experiência e reconhecimento da sociedade civil.</p>	<p>O instrumento de maior vinculação legal que se conseguiu produzir foi o Decreto nº 7.358/2010, restrito à política de comércio justo e solidário.</p> <p>Nenhuma menção direta em leis federais.</p> <p>Discriminação negativa, de forma que pequenas cooperativas enfrentam relativamente maior oneração tributária que pequenas empresas privadas.</p>	<p>Baixo orçamento da Senaes (em média, 0,002% do produto interno bruto – PIB ao ano).</p> <p>Ausência de programa específico de crédito para favorecer os empreendimentos.</p> <p>Restrições legais para a transferência de capital e captação de recursos.</p>	<p>Extensiva institucionalidade de participação social.</p> <p>Funcionamento de diversas ações organizadas pela Senaes basicamente por meio das parcerias.</p>

Elaboração dos autores.

A análise do quadro demonstra que, de maneira geral, o problema parece ter sido a dependência excessiva da utilização de recursos de nodalidade, havendo limites à efetividade dos programas implementados sem o acompanhamento da mobilização de recursos de autoridade que garantiriam o acesso a crédito, capital não reembolsável, compras públicas e tratamento tributário adequado. Por sua vez, a ausência de recursos de organização (corpo técnico condizente com o planejamento das ações, com capacidade de orientação e coordenação sobre as atividades desenvolvidas por parcerias) trouxe limites à integração de ações, que, apesar de extensas e variadas, se mostraram pulverizadas, gerando inclusive sobreposições.

Dessa maneira, uma política pública ideal de economia solidária deveria, além de dispor de recursos adequados de Tesouro, combinar a utilização de recursos de autoridade (com a construção de legislações gerais favorecendo a atuação dos empreendimentos coletivos), de recursos de nodalidade (estabelecendo-se parcerias com atores capazes de encontrar soluções específicas para diferentes contextos) e recursos de organização (com a constituição de uma equipe com poder e capacidade técnica de supervisionar efetivamente o conteúdo das ações realizadas por parceiros).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo visou problematizar as estratégias de mudança institucional, a combinação de recursos utilizados e o esforço alocado para a implementação da política pública de economia solidária no governo federal brasileiro, considerando-se a experiência que se desenrolou entre 2003 e 2016.

Conforme demonstrado, o processo de constituição de um conjunto de práticas com a identidade da economia solidária no país foi mediado por entidades que ofereceram apoio e suporte a empreendimentos coletivos de trabalhadores, associados a múltiplas realidades locais, que surgiam em meio ao contexto de informalidade e desemprego, a partir dos anos 1990. A opção configurativa foi pela construção de mecanismos de gestão baseados no consentimento de grupos sociais organizados, incorporados ao processo de gestão governamental via espaços deliberativos e estabelecimento de parcerias.

O desenvolvimento de recursos de nodalidade, especialmente com o concurso de organizações não governamentais, universidades, sindicatos e gestões públicas locais, foi resultado de uma escolha administrativa feita diante das regras de contratação e conveniamento, objeto de diversas modificações no período de análise. Entre 2004 e 2007, a utilização de um convênio amplo com a FBB tornou mais fácil a adoção de formatos flexíveis, mas, a partir de 2007, mudanças na legislação fizeram com que a Senaes passasse a operar por meio de chamadas públicas, com a seleção de parceiras para executar linhas de ação predefinidas, com instâncias governamentais intraferativas, estando então sujeita a constrangimentos operacionais que dificultaram a execução das ações programadas.

Contudo, a utilização intensiva de recursos de nodalidade teve consequências ambíguas para a política pública em questão. De um lado, a extensão, abrangência e adequação às realidades locais das ações realizadas pela Senaes só foi possível devido ao aporte de *expertise* e capilaridade pelos parceiros da sociedade civil. Por outro, essa ampliação teve como contrapartida dificuldades no planejamento e na coordenação da política em nível nacional.

Em termos de consolidação institucional, esse processo não se mostrou plenamente capaz de compensar as dificuldades na mobilização dos demais recursos, especialmente de autoridade e organização, para garantir a implementação de uma política equilibrada e estruturada. Ao fim, observou-se que a ênfase na mobilização de recursos de nodalidade pela Senaes demonstrou coerência com a diretriz de participação social ampliada do governo federal, e até se mostrou suficiente para garantir a sobrevivência da política pública por um tempo. No entanto, essa mesma estratégia pode ser apontada

como um dos fatores que explicam a baixa alocação de recursos orçamentários (de Tesouro), sobretudo em função das restrições fiscais que emergiram a partir de 2014.

Ademais, divisões internas da própria coalizão favorável implicaram redução da capacidade de incidência sobre o núcleo decisório central. Assim, sem força política suficiente, a capacidade de mobilização de recursos em prol da política ficou cada vez mais reduzida dentro do governo, até que o tema perdesse de vez seu *status* após a consolidação do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Portanto, este texto deixa como contribuição a proposta de decomposição da capacidade estatal em categorias análogas à classificação proposta por Hood e Margetts (2007) para se identificarem os diferentes recursos que podem ser mobilizados por uma determinada política pública. Avançou-se no entendimento de como a variação entre esses componentes ajuda a explicar as configurações institucionais em um campo de ação governamental, de acordo com suas características contextuais e as coalizões de interesse. De forma geral, a utilização da classificação de instrumentos de políticas públicas é, em si, uma ferramenta analítica útil para a mensuração sistemática de esforços em distintos cenários de mudança institucional.

## REFERÊNCIAS

ADDOR, F.; MAIA, L.; OLIVEIRA, T. Outra inovação é possível: a relevância do Proninc e a consolidação das ITES como espaço de desenvolvimento tecnológico. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

ALANIZ, E. **A política pública de formação para economia solidária no Brasil (2003-2011)**: análise de um projeto PROESQ/PNQ executado pela Rede Abelha/RN e CFES nacional. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANTUNES, D.; CONTI, B. O Comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

ANZE, V. *et al.* Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

BITELMAN, M. F. **A disseminação das políticas públicas locais de economia solidária no Brasil**: os casos de São Paulo e Osasco. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

BORRÁS, S.; EDQUIST, C. The choice of innovation policy instruments. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 80, n. 8, p. 1513-1522, out. 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: Senaes/MTE, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: Senaes/MTE, 2013.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão do Exercício de 2013**. Brasília: Senaes/MTE, 2014.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: Senaes/MTE, 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília: Senaes/MTE, 2016.

CARLEIAL, L.; PAULISTA, A. Economia solidária: utopia transformadora ou política de controle social? **Estudos de Direito Cooperativo e Cidadania**, v. 2, p. 9-40, 2008.

CORAGGIO, J. **Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

CORAGGIO, J. **Economía social y solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas**. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2013.

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

DUBEUX, A. *et al.* **La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil**. Montréal: Chantier de l'Économie Sociale, 2011.

ELIAS, L. *et al.* P. **Efeitos das compras públicas na renda de agricultores familiares no Brasil: análise do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Ipea, dez. 2024. (Texto para Discussão, n. 3072).

ESTEVES, A. **Grassroots mobilization, co-production of public policy and the promotion of participatory democracy by the Brazilian solidarity economy movement**. Tese (Doutorado) – Brown University, Providence, 2011.

FARIA, M. S. **Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital**. Florianópolis: Editora em Debate, 2011.

FBB – FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Cataforte**: fortalecimento do associativismo e cooperativismo dos catadores de materiais recicláveis. Edital 2014/023, anexo I – Termo de referência, 2014.

GAIGER, L. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, v. 16, n. 39, p. 181-211, jul.-dez. 2003.

GAIGER, L. **A descoberta dos vínculos sociais**. São Leopoldo: Unisinos, 2016.

GAIGER, L. La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. **Revista Cultura Económica**, v. 37, n. 97, p. 65-88, 2019.

GAIGER, L.; VERONESE, M.; FERRARINI, A. O conceito de empreendimento econômico solidário: por uma abordagem gradualista. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 61, n. 1, p. 25-55, jan.-mar. 2018.

GERMER, C. A “economia solidária”: uma crítica com base em Marx. *In*: COLÓQUIO MARX E ENGELS, 4., 2005, São Paulo. **Anais...** Campinas, 2005.

GUERRA, P. Las legislaciones sobre economia social y solidaria em América Latina. **Revista de la Facultad de Derecho**, Montevidéo, n. 33, p. 73-94, jul.-dez. 2012.

GUSSI, A.; SANTOS FILHO, C.; ALMEIDA, G. F. B. A experiência de fomento público a fundos rotativos solidários no Nordeste: o caso da Rede Bodega. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 50, p. 77-86, fev. 2012.

HALL, P. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HINTZE, S. **La política es una arma cargada de futuro**: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: Clacso, 2010.

HOOD, C.; MARGETTS, H. **The tools of government in the digital age**. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.

JACKSON, G.; DEEG, R. From comparing capitalism to the politics of institutional change. **Review of International Political Economy**, v. 15, n. 4, 2008.

LEMAÎTRE, A.; RICHER, M. La economía solidaria y el Estado en América Latina: las dinámicas contrastadas de Brasil y Venezuela. **Cayapa**, v. 15, n. 29, p. 29-58, jan.-jun. 2015.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTOS, A. **Trayectorias de interacción estado-movimientos sociales y resultados políticos**: pensando la política luego del giro a la izquierda em Argentina y Brasil. Tese (Doutorado) – Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais, Cidade do México, 2019.

MATOS, F. **Convênio Senaes/MTE nº 791559/2013**: meta 3, etapa 1 – elaboração de diagnóstico e formulação de estratégias e diretrizes, concepção de instrumentos de política e revisão de dispositivos legais relacionadas a temática do financiamento de empreendimentos econômicos e das iniciativas de finanças solidárias. São Paulo: Nesol-USP, 2016.

MEHTA, J. From “whether” to “how”: the varied role of ideas in politics. *In*: BELAND, D.; COX, R. (Ed.). **Ideas and politics in social scientific analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MOTTA, E. **Trajetórias e transformações no mundo da economia solidária**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 159-175, jun. 2013.

NELMS, T. “The problem of delimitation”: parataxis, bureaucracy, and Ecuador’s popular and solidarity economy. **Journal of the Royal Anthropological Institute**, v. 21, n. 1, p. 106-126, mar. 2015.

NESOL – NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Ação nacional das finanças solidárias**: o programa da Senaes entre 2003 e 2016. São Paulo: Nesol/USP, 2016.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOVAES, H. T. **O retorno do caracol à sua concha**: alienação e desalienação em associações de trabalhadores. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOVAES, H. T. Os limites das políticas públicas de economia solidária diante da ofensiva do capital financeiro: notas sobre o Brasil e outros países da América do Sul. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 58, ano 21, p. 81-89, abr. 2015.

PEREIRA, C. A.; SILVA, S. P. **Economia solidária como vetor de extensão universitária**: uma análise bibliográfica sobre a prática de incubação de cooperativas populares entre 2001 e 2021. Brasília: Ipea, fev. 2024. (Texto para Discussão, n. 2968).

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. 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, nov. 2012.



- PIERSON, P. **Rethinking political institutions**: the art of the state. Nova York: NYU Press, 2006.
- REIS, T.; ALMEIDA FILHO, M. B. de. Institucionalização e instrumentos da política de economia solidária: reflexões à luz da experiência da Bahia. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, São Paulo, v. 1.1, p. 81-98, 2017.
- RIGO, A. S. *et al.* Pesquisa nacional dos bancos comunitários de desenvolvimento: relevância, resultados e principais desafios. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 78, p. 127-144, out. 2024.
- SAMBUICHI, R. H. R.; SILVA, S. P. (Org.). **Vinte anos de compras da agricultura familiar**: um marco para as políticas públicas de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Brasília: Ipea, 2023.
- SANCHEZ, F. **Além da informalidade, além dos direitos**: reflexões sobre o trabalho desprotegido. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SANTOS, A. **Sob o fio da navalha**: relações Estado e sociedade a partir da ação política da economia solidária no Brasil. Marília: Lutas Anticapital, 2019.
- SANTOS, A.; AMORIM, R. A experiência da Rede Brasileira de Comercialização Solidária (Rede Comsol). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 62, p. 127-137, abr. 2017.
- SCHMIDT, V. A. **Give peace a chance**: reconciling four (not three) “new institutionalisms”. *In*: ANNUAL MEETINGS OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 102., 2006, Philadelphia. **Anais...** Philadelphia: American Political Science Association, 2006.
- SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: visões sobre a experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).
- SILVA, S. P. A Política Nacional de Economia Solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.
- SILVA, S. P. O campo de pesquisa em economia solidária no Brasil: histórico, abordagens metodológicas e dimensões analíticas. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.
- SILVA, S. P. A trajetória sócio-organizativa do movimento social de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c.

SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020d.

SILVA, S. P. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020e.

SILVA, S. P. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020f.

SILVA, S. P. Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019). **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, Campinas, v. 3, n. 00, p. e021020, 2021.

SILVA, S. P. **Da economia social europeia à economia solidária latino-americana**: trajetórias conceituais, práticas coletivas e diretrizes de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3092).

SILVA, M.; SILVA, S. P. Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 49, p. 87-93, nov. 2011.

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, ano 21, n. 58, p. 91-100, abr. 2015.

SILVA, S. P.; ALENCAR, J. Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, S. P.; PEREIRA, C. A. **Bancos comunitários, moedas sociais e políticas públicas**: da experiência pioneira do Banco Palmas (Fortaleza-CE) ao modelo difusor do Banco Mumbuca (Maricá-RJ). Brasília: Ipea, jan. 2023. (Texto para Discussão, n. 2843).

SILVA, S. P.; CUNHA, G.; SILVA, R. F. Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SINGER, P. Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria. **Íconos – Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 33, jan. 2009.

SINGER, P. **Uma utopia militante**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P.; SOUZA, A. (Org.) **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2003.

SINGER, P.; SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, 2014.

STREECK, W.; THELEN, K. **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

THELEN, K. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Nova York: Cambridge University Press, 2005.

THELEN, K. Institutional change in advanced political economies. **British Journal of Industrial Relations**, Londres, v. 47, n. 3, p. 471-498, 2009.

THELEN, K. **Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity**. Nova York: Cambridge University Press, 2014.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BACCARO, L.; PONTUSSON, H. Social blocs and growth models: an analytical framework with Germany and Sweden as illustrative cases. **Unequal Democracies: working papers**, Genebra, n. 7, abr. 2019.

BERAMENDI, P. *et al.* Introduction: the politics of advanced capitalism. *In*: BERAMENDI, P. *et al.* (Orgs.). **The politics of advanced capitalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p.1-64.

BESLEY, T.; PERSSON, T. State capacity, conflict, and development. **Econometrica**, v. 78, n. 1, p. 1-34, jan. 2010.

CORAGGIO, J. Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. **Revista Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, 2014.

COX, G.; MCCUBBINS, M. The institutional determinants of economic policy. *In*: HAGGARD, P.; MCCUBBINS, M. (Orgs.). **Presidents and parliaments**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

CRUZ, A. C. M. **A diferença da igualdade**: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

HENDRIX, C. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, maio 2010.

LEMAITRE, A.; HELMSING, B. Solidarity economy in Brazil: movement, discourse and practice analysis through a Polanyian understanding of the economy. **Journal of International Development**, v. 24, n. 6, p. 745-762, ago. 2012.

SCHMIDT, V. A.; RADAELLI, C. Conceptual and methodological issues in policy change in Europe. **West European Politics**, v. 27, n. 2, p. 183-210, 2004.

SILVA, S. P. **Desafios para o financiamento da proteção social no Brasil**: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua dinâmica orçamentária (2010-2022). Brasília: Ipea, jun. 2024. (Texto para Discussão, n. 2978).

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Aeromilson Trajano de Mesquita

#### **Assistentes da Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

#### **Supervisão**

Alice Souza Lopes

#### **Revisão**

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

#### **Editoração**

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

#### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



**Missão do Ipea**  
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO