

<https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.15938>

ARTIGO

Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019)

*Sandro Pereira Silva**

Resumo

A inserção da economia solidária na agenda governamental se anunciou como um ato desafiador para a administração pública brasileira. Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego assalariado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica uma perspectiva de atuação transversal e participativa. Nessa perspectiva, este estudo buscou problematizar a trajetória institucional da política nacional de economia solidária, desde sua origem formal em 2003, passando pela construção das capacidades estatais necessárias para sua implementação, até chegar à supressão em 2019. O exame de tal trajetória distinguiu tanto as capacidades técnico-administrativas como as político-relacionais. Com base no instrumental analítico adotado, pode-se caracterizar esse processo de supressão como “desmantelamento por extinção”, dado que toda a estrutura operacional construída em torno dessa política pública foi sendo desativada formal e sequencialmente, isto é, por meio de atos normativos oficiais.

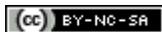
Palavras-chave: Economia solidária; Capacidades estatais; Políticas sociais; Brasil.

JEL: D13, E65, H83, J48.

* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8836-0128>

E-mail: sandroecbr@yahoo.com.br



From the insertion to the dismantling of the solidarity economy policy on the governmental agenda (2003-2019)

Abstract

The insertion of the solidarity economy in the governmental agenda was announced as a challenging act for the Brazilian public administration. In the search for a strategy to combat unemployment, the policy was designed according to the assumptions that work is not restricted to salaried employment, and that the effectiveness of state action in generating income and local development implies a perspective of transversal and participatory action. In this perspective, this study sought to problematize the institutional trajectory of the national policy of solidarity economy, from its formal origin in 2003, through the construction of the state capacities necessary for its implementation, until the suppression in 2019. The examination of such trajectory distinguished both technical-administrative and political-relational capacities. Based on the analytical instruments adopted, this suppression process can be characterized as "dismantling by extinction", given that the entire operational structure built around this public policy was being formally and sequentially deactivated, that is, through official normative acts.

Keywords: Solidarity economy; State capabilities; Social policies; Brazil.

De la inserción al desmantelamiento de la política de economía solidaria en la agenda gubernamental (2003-2019)

Resumen

La inserción de la economía solidaria en la agenda gubernamental fue anunciada como un acto desafiante para la administración pública brasileña. En la búsqueda de una estrategia para combatir el desempleo, la política se diseñó bajo los supuestos de que el trabajo no se restringe al empleo asalariado, y que la efectividad de la acción estatal en la generación de ingresos y desarrollo local implica una perspectiva de acción transversal y participativa. En esta perspectiva, este estudio buscó problematizar la trayectoria institucional de la política nacional de economía solidaria, desde su origen formal en 2003, pasando por la construcción de las capacidades estatales necesarias para su implementación, hasta la supresión en 2019. El examen de dicha trayectoria distinguió tanto las capacidades técnico-administrativas como las político-relacionales. Con base en los instrumentos analíticos adoptados, este proceso de supresión se puede caracterizar como "desmantelamiento por extinción", dado que toda la estructura operativa construida en torno a esta política pública estaba siendo desactivando formalmente, es decir, a través de actos normativos oficiales.

Palabras clave: Economía solidaria; Capacidades estatales; Políticas sociales; Brasil.

De l'insertion au démantèlement de la politique d'économie solidaire dans l'agenda gouvernemental (2003-2019)

Résumé

L'insertion de l'économie solidaire dans l'agenda gouvernemental s'annonçait comme un défi pour l'administration publique brésilienne. Dans la recherche d'une stratégie de lutte contre le chômage, la politique a été conçue en partant du principe que le travail ne se limite pas à l'emploi salarié, et que l'efficacité de l'action de l'État en matière de génération de revenus et de développement local implique une perspective d'action transversale et participative. Dans cette perspective, cette étude a cherché à problématiser la trajectoire institutionnelle de la politique nationale d'économie solidaire, depuis son origine formelle en 2003, en passant par la construction des capacités étatiques nécessaires à sa mise en œuvre, jusqu'à atteindre la suppression en 2019. L'examen d'une telle trajectoire a permis de distinguer les capacités technico-administratives et politico-relationnelles. Sur la base de l'instrument analytique adopté, on peut caractériser ce processus de suppression comme un "démantèlement par extinction", étant donné que toute la structure opérationnelle construite autour de cette politique publique était désactivée de manière formelle et séquentielle, c'est-à-dire par des actes normatifs officiels.

Mots clés: Économie solidaire; Capacités de l'État; Politiques sociales; Brésil.

Introdução

O conceito de *economia solidária*, construído ao longo do século XX na Europa, começou a ser apropriado no contexto latino-americano a partir dos anos 1990, mais próxima de uma noção de *economia popular*, fortemente marcada pela informalidade das práticas coletivas populares. Esse surgimento pode ser explicado a partir de dois fatores: de um lado, a conjuntura econômica de elevação do desemprego e da precarização do trabalho nos países da região; de outro, uma mudança nas estratégias de organizações sindicais e movimentos sociais, que passaram a reconhecer e valorizar iniciativas de geração de renda sob o formato associativo. Paralelamente, foi se formando um processo de mobilização social e organizacional em torno da temática, além de se consolidar também como um objeto de pesquisa cada vez mais recorrente nas ciências sociais em geral (França Filho, 2006; Silva, 2018a; 2018b).

O caráter econômico presente nas experiências refere-se à formação de empreendimentos coletivos orientados à geração de trabalho e renda para seus integrantes, tanto de maneira direta, como as cooperativas de produção e comercialização, quanto indireta, como as cooperativas de consumo e de crédito. Já a solidariedade que caracteriza tais iniciativas remete-se à cooperação na atividade produtiva, à disponibilização para uso em comum dos meios de produção e à autogestão exercida na condução dos empreendimentos (Gaiger, 2006; Silva, 2017a). Há ainda algumas entidades prestadoras de serviços de apoio ou assessoramento aos empreendimentos solidários que também são reconhecidas como componentes da economia solidária, por atuarem como difusores do cooperativismo e associativismo enquanto prática de organização do trabalho (Silva, 2020a). Entre os principais desafios para a consolidação de tais projetos está a busca pelo reconhecimento público sobre a especificidade deste campo de práticas sociais, juntamente com a necessidade de um novo quadro normativo de apoio ao trabalho associado e autogestionários (Silva & Silva, 2015; Schujman & Menezes, 2019; Pita, 2021).

Nessa perspectiva, surgiram no fim dos anos 1990 os primeiros programas governamentais de apoio a iniciativas de economia solidária, identificadas em algumas esferas administrativas subnacionais. O estado do Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre) foi pioneiro, seguido por algumas prefeituras importantes após as eleições municipais de 2000, como as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte e São Paulo, maior cidade do país (França Filho, 2006; Silva, 2010, 2018b; Cunha, 2012). Já na esfera federal brasileira, foi criada no primeiro ano do governo do presidente Lula, em 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), dentro da estrutura à época do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que se tornou o lócus gestor dos primeiros planos e programas nacionais de intervenção.

Contudo, a economia solidária não esteve alheia às transformações nos contextos econômico, social e político pelas quais o país passou nessas últimas duas décadas. Por isso, sua apropriação e valorização no interior da sociedade brasileira oscilou ao longo desses anos, chegando ao ponto de enfrentar, como demonstrado em Silva (2018c), uma *crise de paradigma*, quando o tema passou a se defrontar com fortes incertezas sobre sua prevalência nos debates sociais e políticos.

Este texto visa então compreender esse processo de construção e desconstrução de tal política pública, analisando os principais fatores que determinaram a trajetória de ascensão, estruturação, instabilidade e, por fim, supressão do arranjo de planejamento e intervenção governamental sob as diretrizes da economia solidária no Brasil. A investigação ancorou-se em dois referenciais teóricos com crescente relevância na literatura, que abrangem os conceitos de capacidades estatais (*state capabilities*) e desmantelamento de políticas públicas (*dismantling policy*). Capacidades estatais compreende o conjunto de arranjos institucionais e instrumentos administrativos criados ao longo do tempo que dota a estrutura estatal dos meios pelos quais as atividades planejadas possam ser efetivamente implementadas no território. Já por desmantelamento de políticas públicas, entende-se os processos de mudança em direção à diminuição brusca ou reversão em arranjos institucionais orientados a promover ações específicas em um determinado contexto de análise.

4

Ambas as abordagens foram escolhidas no intuito de verificar a evolução relativa da política de economia solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal no período que vai desde sua ascensão à agenda federal, em 2003, até sua supressão em 2019 – um ano antes do início da pandemia de Covid-19. Tal supressão restringiu a capacidade que o Estado teria de mobilizar instrumentos de apoio ao trabalho coletivo para o enfrentamento dos efeitos perversos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro.

Como insumos básicos para esta pesquisa, foram utilizados distintos documentos oficiais, como relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de prestação de contas elaborados pela Senaes, unidade gestora da política nacional de economia solidária no Brasil. De forma complementar, foram realizadas entrevistas com dois ex-diretores e quatro técnicos administrativos que atuaram na Senaes entre 2011 e 2016.

O artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução e a conclusão. Na seção 1 é feita uma síntese do referencial teórico-metodológico utilizado. Nas seções 2 e 3, a discussão foca nas análises da consolidação e posterior reversão da trajetória da política nacional de economia solidária no Brasil. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas para estimular o debate travado tanto no campo acadêmico quanto no campo político.

1. Referencial teórico

1.1. Capacidades estatais e duas dimensões constitutivas

O conceito de capacidades estatais se origina a partir de distintas perspectivas analíticas, nas quais o Estado opera como um “ator corporativo com relativa autonomia, visão e habilidade para promover o desenvolvimento” (Ianoni, 2013, p. 577). Uma série de trabalhos contribuiu para a origem e ascensão desse conceito na literatura, tais como Tilly (1981), Johnson (1982), Skocpol e Fenegold (1982) e Mann (1984). Desde então, ele tem sido utilizado para explicar fenômenos políticos e sociais variados, como industrialização, seguridade social, consolidação da democracia, entre outros temas relevantes nas ciências sociais, na economia política e na ciência política.

Em geral, capacidades estatais são entendidas como o conjunto de instrumentos desenvolvidos pela estrutura institucional de Estado que lhe garantam a autonomia necessária para uma intervenção efetiva no contexto social e econômico a partir da implementação (formulação, execução e avaliação) de seus objetivos previamente planejados. Na prática, elas determinam a habilidade da estrutura estatal para implementar efetivamente sua agenda programática oficial, uma vez que somente a vontade dos agentes governamentais ou a simples inclusão de um tema não são suficientes para que seus objetivos sejam alcançados. Na ausência de elementos concretos para identificar a autonomia, sua inferência pode ser alcançada com base nos recursos e arranjos institucionais construídos pelo próprio Estado para alcançar os efeitos desejados de suas políticas (Geddes, 1994).

Porém, uma crítica recorrente aos primeiros estudos sobre autonomia e capacidade estatal refere-se à dificuldade em perceber o papel da articulação entre burocracia e grupos sociais na definição de processos efetivos e coerentes de desenvolvimento. A perspectiva weberiana do insulamento burocrático era apresentada como um mecanismo necessário para se confrontar ações patrimonialistas na relação de determinadas elites sociais e políticas com o Estado, o que comprometeria sua autonomia (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985). Contudo, tal perspectiva implica uma sobrevalorização do papel do corpo técnico do Estado, já que ela não considera em suas análises as possíveis polarizações, complementaridades e sinergias em sua interação com as estratégias dos grupos sociais.

Com isso, uma nova geração de estudos a partir dos anos 1990 passou a focar a autonomia para além das dinâmicas internas de estruturação da burocracia estatal. A relação com elites e grupos sociais também foi considerada nas análises sobre as estratégias de governo. Esse é o chamado aspecto político da capacidade estatal, que envolve processos de negociações entre Estado e sociedade para a definição, implementação e coordenação de projetos estratégicos de desenvolvimento nacional.

Com isso, o conceito de capacidade estatal passa a ser observado a partir de dois componentes principais: um aspecto administrativo, que remete a sua estrutura gerencial interna (ambiente interno); e um aspecto político, que se ocupa das conexões externas à estrutura estatal junto a grupos de interesse e às disputas de poder (contexto social). Ou seja, a formação das capacidades estatais não estaria restrita a uma coerência interna de organização burocrática, mas também de uma conexão externa que dê aos agentes de Estado a permeabilidade necessária para suas ações surtirem os efeitos esperados em seu território (Evans, 2004).

Sob tal concepção, a ação estatal se estrutura na forma de uma "autonomia inserida" (*embeddedness autonomy*) (Evans, 2004), que se daria principalmente por meio de redes – formais e informais – constituídas entre burocracia e agentes privados (sobretudo a elite empresarial) no intuito de estabelecer parcerias e formar consensos em torno de programas governamentais específicos. Essas redes também contribuem por municiar os agentes estatais de informações relevantes sobre as dinâmicas sociais e de mercado. Mais recentemente, Evans (2011) buscou ampliar sua noção de autonomia inserida ao frisar sobre a importância da participação do conjunto heterogêneo de atores sociais nas negociações de políticas nacionais, muito influenciado pelo avanço das instituições democráticas nos países em desenvolvimento da América Latina, do Leste Europeu e da Ásia nos anos 1990.

Contudo, uma maior permeabilidade do Estado à deliberação pública não está isenta de conflitos e tensões inerentes à própria estrutura de interesses diversificados em uma sociedade de classes. Por isso, a construção de canais formais de participação surge como estratégia para a busca de consensos sociais mínimos e para identificar discursos e interesses divergentes em torno de temas específicos para a formação da agenda política.

No caso específico do contexto brasileiro, houve uma grande mudança de padrão em termos de sistema político com a Constituição Federal de 1988, que consolidou uma nova relação entre Estado e sociedade. A introdução de novos direitos sociais e o fortalecimento do federalismo também contribuíram para elevar a complexidade dessa relação, sobretudo no tocante à construção das capacidades necessárias para a implementação desses novos direitos (Avelino & Fonseca, 2018; Silva, 2018e).

Com base nessas colocações, Pires e Gomide (2014) trouxeram novos elementos para a definição de uma abordagem empírica sobre a configuração de arranjos institucionais formadores de capacidades estatais no interior de uma estrutura democrática de governo. A partir de um amplo conjunto de programas sob a responsabilidade do governo federal brasileiro, seus resultados mostraram que a implementação de políticas públicas envolve uma expressiva diversidade de organizações públicas e privadas. Cada programa tende a constituir uma rede própria de implementação, com seus arranjos particulares, disputando recursos

internamente na estrutura estatal e, por isso, está sujeito à atuação dos grupos de interesse correspondentes.

Nesse sentido, Pires e Gomide (2014) elaboraram seu modelo analítico a partir de dois componentes. O primeiro refere-se às capacidades *técnico-administrativas*, que contempla recursos e habilidades criadas pelo aparato estatal para planejar, coordenar e executar seus objetivos. Sua operacionalização ocorre com base em: i) presença de órgãos na estrutura burocrática com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; ii) existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e iii) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

O segundo trata das capacidades *político-relacionais*, voltadas à inclusão de atores diversos por meio de canais institucionalizados de deliberação participativa para a construção de consensos, complementaridades e sinergias entre Estado e sociedade civil. Sua operacionalização também pode ser observada a partir de três critérios: i) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo; ii) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências, entre outras); e iii) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos).

Com isso, essa abordagem visa analisar a diversidade de condições nas quais se dão as relações entre objetivos (escopo da política), arranjos (instituições que dão sustentação à política) e resultados (grau de execução das metas e inovações). Segundo Pires e Gomide (2014), a investigação dos arranjos institucionais específicos de implementação das políticas pode, inclusive, revelar contrastes existentes entre suas perspectivas formais e informais – ou seja, entre os atos normativos que compõem os arranjos vis-à-vis suas manifestações na prática.

1.2. A abordagem do desmantelamento de políticas públicas

A discussão em torno do desmantelamento de políticas públicas teve um de seus marcos na ciência política com Pierson (1994), cuja orientação estava voltada para a redução da atuação estatal em programas sociais construídos e impulsionados no cenário pós 2ª Guerra Mundial. Mais recentemente, Bauer et al. (2012) desenvolveram uma abordagem analítica para investigar processos nos quais se observa o desmantelamento de políticas públicas, entendido como uma forma particular de mudança institucional que pode ser definida pela diminuição ou reversão do potencial de um domínio específico de intervenção governamental em um determinado período do tempo.

Diversos fatores podem condicionar (positiva ou negativamente) na probabilidade de desmantelamento de uma política, associados tanto a aspectos formais quanto ao seu grau de incidência no território, isto é, a presença e a intensidade da política, a natureza dos instrumentos de implementação, os setores sociais mobilizados, entre outros. A verificação do comportamento desse conjunto de indicadores possibilita identificar a ocorrência do processo de desmonte e medir sua extensão, como por exemplo, contenção nos aportes orçamentários, redução de espaço burocrático ou imposição de restrições ou flexibilizações (de acordo com a natureza da política em questão) dos níveis regulatórios. O processo pode levar, inclusive, à abolição de políticas existentes.

Os *decisores políticos*, em especial governantes e parlamentares, possuem papel central no modelo, sendo importante identificar as motivações que estão na base das decisões que implicam reversão ou continuidade na agenda governamental. Na prática, o comportamento dos decisores atende a um conjunto de elementos que envolvem: i) *fatores externos*: alterações no sistema financeiro, mudanças tecnológicas, propagação de ideologias sobre o papel do setor público, entre outros; ii) *oportunidades e estrangimentos institucionais*: estrutura constitucional, sistema eleitoral, órgãos de controle, etc.; iii) *fatores situacionais*: proximidade dos ciclos eleitorais,¹ existência de consensos parlamentares, ou situações de enfraquecimento do poder de veto.

Algumas políticas públicas incorporam em seus arranjos elementos de bloqueio (*lock in*), isto é, restrições institucionais que dificultam mudanças mais significativas, garantindo maior capacidade de resiliência e robustez mesmo em contextos políticos desfavoráveis, como em situações de mudanças de governo (Palier, 2001; Pierson, 2002; Levitsky & Ziblatt, 2018). No caso brasileiro, um dos principais fatores bloqueadores de mudança por desmantelamento é a garantia constitucional. Silva (2018d) mostra essa relação para as políticas de mercado de trabalho no Brasil, demonstrando como alguns programas garantidos constitucionalmente – como o seguro-desemprego e o abono salarial – se mostram resilientes independentemente do cenário político, enquanto outros programas – como os de qualificação profissional e intermediação de emprego – passaram por seguidos desmontes nos últimos anos, uma vez que sua execução é de caráter discricionário por parte dos governantes.² Outro fator relevante de bloqueio em políticas e programas governamentais no Brasil é sua vinculação a um sistema nacional de políticas públicas, como ocorre, por exemplo, como as áreas de saúde e assistência social.

¹ Conforme destacam os autores, o período imediatamente após as eleições é o mais favorável à adoção de estratégias de desmantelamento (Bauer et al., 2012).

² Os programas conectados às políticas de mercado de trabalho compõem o chamado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), constituído no Brasil tendo como referência as deliberações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), conforme demonstrou Silva (2020c).

Nesse sentido, Bauer et al. (2012) propõem um direcionamento metodológico com base em algumas questões a serem investigadas, tais como: i) os motivos pelos quais gestores decidem pelo desmantelamento de políticas, mesmo sabendo dos custos políticos associados a essa decisão; e ii) as estratégias adotadas para o desmantelamento, levando-se em conta as preferências dos atores em jogo, as oportunidades e constrangimentos institucionais, e outros fatores situacionais.

Outro aspecto relevante é o tipo de estratégias utilizadas. Para isso, Bauer et al. (2012) apresentaram quatro tipos genéricos que, por sua vez, se distinguem em duas dimensões relevantes: i) em que medida a decisão de desmantelamento é ou não tomada de forma deliberada e consciente, consubstanciada numa decisão formal; e ii) em que medida os decisores políticos dão ou não publicidade às ações que levam ao desmantelamento. Os tipos foram caracterizados da seguinte forma: i) desmantelamento por omissão ou inefetividade (*by default*): tipo de mudança mais sutil e gradual que se caracteriza pela ausência de decisão formal e pela sua baixa visibilidade, visando enfraquecer as capacidades de intervenção; ii) desmantelamento por mudanças no vínculo institucional (*arena shifting*): exige a tomada de decisão formal, mas possui baixa visibilidade. Implica substituição da arena operacional para minimizar os custos de uma reorientação de objetivos; iii) desmantelamento simbólico (*symbolic action*): quando autoridades propagam discursos oficiais com o intuito de desacreditar publicamente os objetivos de determinadas políticas e, conseqüentemente, enfraquecer as condições institucionais para suas atividades, sem que haja decisão formal para isso; e iv) desmantelamento por extinção ou substituição (*active dismantling*): consiste em estratégia ativa e visível de supressão de políticas decorrente de decisão formal declarada.

Tendo como referência essas abordagens apresentadas brevemente,³ as seções a seguir tratam da investigação sobre a trajetória da economia solidária enquanto temática de política pública na agenda federal, entre os anos de 2003 e 2019, a partir de dois momentos analíticos: a seção 2 trata do movimento de inserção e consolidação, ressaltando os processos de construção das capacidades estatais para sua efetividade operacional; e a seção 3 contempla a sua reversão, com destaque para as principais evidências sobre seu desmantelamento e as estratégias pelas quais isso ocorreu.

³ Para aprofundar o estudo sobre os condicionantes da evolução de políticas públicas ao longo do tempo, ver Galvin e Hacker (2020), que explicam o processo de *policy drift* (quando ocorre um desvio dos resultados de uma política devido à falha em atualizar suas regras e/ou mecanismos diante de mudanças das circunstâncias socioeconômicas). Em complemento, ver também Kirkpatrick, Lester, e Peterson (1999), que procuram identificar as variáveis cruciais que afetam o processo de descontinuação de políticas e programas governamentais (*policy termination process*); e a análise de Ferry & Bachtler (2013), que destacam o uso do conceito de *policy termination* sob um contexto em que governos nacionais flexibilizam o compromisso com alguns direitos sociais e restringem gastos nessas áreas em meio à crise econômica.

2. Inserção da economia solidária na agenda federal e construção de suas capacidades estatais

A alçada da economia solidária à condição de política pública na agenda federal de governo no Brasil valeu-se, em grande medida, de um *repertório programático* (Silva, Moraes, & Santos, 2020) pregresso, isto é, o acúmulo obtido a partir das primeiras experiências subnacionais, muito distintas quanto à concepção, institucionalidade e recursos alocados. Elas serviram de base para que, em 2002, o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro), que foi o embrião para a formação posteriormente do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES),⁴ apontasse ao recém-eleito Presidente da República um conjunto de parâmetros para uma política pública nacional dedicada a esse campo de práticas (Silva, 2018b).

Os termos apresentados pelo GT diziam que uma política pública nacional de economia solidária deveria ser entendida como uma ação inovadora de promoção, apoio e fortalecimento de iniciativas socioeconômicas associativas, inclusive como alternativa ao desemprego e à exclusão social. Isso porque, no plano mais estratégico, haveria a potencialidade de articular o crescimento econômico à distribuição de renda, à ampliação da cidadania e à melhoria da qualidade de vida da população.

Efetivamente, uma política sob essas diretrizes deveria manifestar-se em variados programas de apoio à produção e à prestação de serviços solidários em áreas como: capacitação e assistência técnica; desenvolvimento de tecnologias; abertura de mercados; e fortalecimento de instrumentos de finanças solidárias.⁵ Para isso, seria necessária uma coordenação entre prefeituras, governos estaduais, ONGs, diferentes áreas setoriais do governo federal, entre outros entes públicos e privados, em prol das diferentes demandas para a viabilização dos empreendimentos coletivos, respeitando suas particularidades e evitando lacunas e sobreposição de ações com recursos públicos.

Nesse sentido, as propostas sugeridas na carta do GT Brasileiro dirigida ao presidente Luís Inácio Lula da Silva, no início de 2003, ancoravam-se em três perspectivas normativas: políticas públicas de economia solidária como políticas de desenvolvimento, com natureza transversal, e como instrumentos de ampliação da cidadania. Para a execução de um programa com essas diretrizes, a proposta elaborada pelo GT solicitava a criação de uma estrutura administrativa própria. Na edição do III Fórum Social Mundial (FSM), em janeiro de

⁴ De acordo com relatos documentados pelo próprio movimento, o GT Brasileiro tinha na sua origem o objetivo principal de aglutinar as entidades com atuação nacional, que trabalhassem com a temática da economia solidária. Para maiores informações sobre esse processo, ver Silva (2018b).

⁵ Sobre o tema das finanças solidárias e seus principais instrumentos no Brasil, ver Silva (2017b).

2003, a criação da Senaes foi anunciada, juntamente com a escolha do professor Paul Singer, intelectual historicamente ligado às questões pertinentes à economia do trabalho no Brasil, para ser o seu dirigente.

Contudo, não havia consenso sobre sua localização institucional no governo federal. A primeira alternativa considerada foi associar a temática à oferta de microcrédito a empreendimentos coletivos, inserindo-a na diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outras opções ventiladas foram: sua alocação como um departamento da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do MTE; ou junto a um órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Venceu o posicionamento de que as políticas para a economia solidária mereciam ser tratadas no MTE (por ser sua tarefa histórica de proteger o trabalho) e, dentro dele, em uma secretaria finalística particular (Cunha, 2012).

A viabilização da Senaes se deu, então, com a aprovação de uma emenda modificativa proposta pelo Deputado Wasny de Roure (PT/DF), em fevereiro de 2003, à Medida Provisória (MP) nº 103 (convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Nela foi sugerida a inclusão do cooperativismo e associativismo urbanos como área de competência do MTE, com a adição de mais uma secretaria e de um conselho nacional. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004, envolvendo, em síntese: coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do ministério e junto a órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência; articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política; estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa; promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária; entre outras.

Assegurado o caminho para a criação da Senaes – passo fundamental para o desenvolvimento das capacidades estatais de implementação dos programas –, seu corpo diretivo inicial foi formado basicamente por gestores oriundos das políticas subnacionais de economia solidária e membros de entidades da sociedade civil nacionalmente relevantes. Seus principais desafios eram: i) desenhar um conjunto de instrumentos de ação de forma a enfrentar as fragilidades econômicas dos empreendimentos solidários e viabilizar suas potencialidades; ii) adequá-los às exigências burocráticas e políticas típicas de um órgão governamental federal; e iii) manter o diálogo construtivo com a sociedade civil no transcurso destas tarefas. Aos poucos foram sendo deslocados outros funcionários de carreira cedidos tanto do próprio MTE quanto de outros órgãos de governo, incluindo técnicos de carreiras transversais.

Quanto à estrutura organizacional da secretaria, a negociação à época no interior do MTE e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) terminou por conduzir à criação de dois departamentos: o Departamento de Estudos e Divulgação (DED) e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (DEFES). A Senaes passou a contar ainda com o suporte das Superintendências Regionais do Trabalho, que são estruturas ligadas ao Ministério do Trabalho em cada estado brasileiro, o que foi importante para a operacionalização da estratégia proposta, sobretudo por dois motivos: i) permitiu maior capilaridade das ações de economia solidária, com a expansão das capacidades técnico-administrativas em todo o território nacional; e ii) favoreceu o diálogo com os auditores fiscais do trabalho.

A definição de uma estratégia de governo para a área também surgiu em diálogo com representantes de organizações da sociedade civil ligadas ao FBES, a partir de uma proposta denominada *Plataforma de Ação* (Silva, 2018b), o que Esteves (2011) classificou como *coprodução* de políticas públicas. Suas diretrizes foram incorporadas após outro evento de grande relevância para a estruturação da temática na agenda de governo, que foi a sua inserção no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com a criação do “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento” (PESD).

O nome do programa fazia alusão à concepção da economia solidária enquanto estratégia para um modelo de desenvolvimento, e não apenas de combate à pobreza, ao mesmo tempo em que também evidencia o caráter de uma economia ainda em construção. Com o PESD, a Senaes passou a compor oficialmente o processo de planejamento governamental, além de contar com orçamento e estrutura burocrática própria que lhe conferiram o status de unidade operacional no âmbito do governo federal (Cunha, 2012; Silva, 2018c). O Quadro 1 apresenta o desenho final do PESD confirmado em 2004. Ele se manteve, com alguns ajustes, no PPA 2008-2011.

Cabe sublinhar que o PESD também continha ações sem vinculação direta com a Senaes, tais como aquelas de apoio à geração de renda à população em situação de pobreza, de responsabilidade do MDS. Além disso, houve ações atreladas à Senaes que não estavam contidas no PESD, como a ação de “apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos”, do Programa de Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Esses são dois exemplos da tentativa de imputar um caráter intersetorial à política de economia solidária no governo federal, a partir de parcerias firmadas e da descentralização de recursos. Tal relação se estendeu a outras estruturas governamentais, conduzindo à constituição de uma rede de políticas públicas diversificadas e não hierárquicas. Até 2010, já havia 27 órgãos federais relacionados de alguma forma com a Senaes, incluindo ministérios,

autarquias, fundações públicas e cinco instituições financeiras públicas. Em termos de ação prática, pode-se citar a cooperação em temas de mútuo interesse e o intercâmbio de recursos, saberes e informações (Faria, 2011; Cunha, 2012).

Quadro 1. Programa Economia Solidária em Desenvolvimento 2004: ações sob a gestão da Senaes

Ações orçamentárias	Descrição
Ações emergenciais de geração de trabalho e renda	Realizar parcerias com organizações da sociedade civil e outras esferas do poder público para a geração e manutenção de postos de trabalho em empreendimentos coletivos de economia solidária.
Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária	
Apoio à constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária	Concatenar ações com outras esferas de governo.
Assistência técnica para geração de finanças solidárias	Informar, cadastrar, promover integração e apoio a experiências de finanças solidárias.
Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	Viabilizar o funcionamento deste espaço de interlocução sobre a política pública em questão.
Promoção do consumo ético e comércio justo	Realizar feiras e mostras de produtos em escalas geográficas diversas. Criar espaços de comercialização e de articulação de empreendimentos e consumidores.
Publicidade de utilidade pública	Publicizar a economia solidária e suas políticas públicas.
Gestão e administração	Financiar o desenho de ações que possam se tornar finalísticas.

Fonte: Cunha (2012). Elaboração própria.

A construção dessa rede contemplou, ainda, a criação de espaços institucionalizados para sua articulação e fortalecimento, em acordo com suas perspectivas normativas de transversalidade e participação. O principal deles foi o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), composto por representantes de diferentes esferas de governo e de organizações da sociedade civil com a incumbência de buscar consensos em torno de ações de fortalecimento da economia solidária no Brasil (Silva & Alencar, 2020). Outro instrumento de destaque refere-se às Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), com a função de ampliar o espectro democrático de discussão sobre prioridades da ação governamental em torno da temática (S. P. Silva, Cunha, & R. F. da Silva, 2018). Tais espaços, componentes da dimensão político-relacional prevista no modelo de Pires e Gomide (2014) para as capacidades estatais, são similares a outros criados para fortalecer a integração decisória entre Estado e sociedade civil no âmbito do governo federal, que Silva (2018e) denominou de *instituições de deliberação participativa* (IDP).

A experiência na esfera federal também impactou nas estruturas de governo subnacionais, que tendem a mimetizar em suas agendas a estrutura programática do Executivo Federal. Segundo Goulart e Marin (2011), em 2008 já havia 14 estados e mais de 200 prefeituras com políticas de apoio à economia solidária, inclusive com a constituição de conselhos (estaduais e municipais) e outras estruturas de apoio e fomento às atividades. Mais recentemente, Rueda (2017) identificou que 18 estados aprovaram alguma lei de estímulo à economia solidária em seus territórios, como estratégia para a consolidação de orçamento visando atingir os objetivos da política pública.

A Senaes também construiu vínculos com o Legislativo Federal. O marco dessa relação foi a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em maio de 2007 no Congresso Nacional, com a assinatura de 184 parlamentares, de diferentes siglas partidárias. A frente foi relançada posteriormente no contexto da disputa política em torno do Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, que dispõe sobre as diretrizes de institucionalização da política nacional de economia solidária, ainda em trâmite no Congresso. O PL propõe também a criação de um sistema nacional para o setor, a exemplo de outras áreas de políticas sociais.⁶

No início do governo Dilma Rousseff, em 2011, as discussões em torno da elaboração do PPA 2012-2015 trouxeram algumas novidades. Visando minimizar certo *hermetismo setorial* entre os diferentes órgãos, o governo federal propôs nova sistemática de planejamento orçamentário, com os programas englobando atividades complementares geridas por diferentes ministérios, chamados de programas temáticos. As ações da Senaes passaram a compor o programa temático “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”, que englobava ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional e ao MDA, além do próprio MTE. A maioria das atividades anteriores permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas (Silva, 2018c).

Mas o principal fator desse processo foi a inclusão da política de economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), do governo federal, como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários (Silva, 2011, 2020b; Singer, R. M. Silva, & Schiochet, 2014). Esse reconhecimento institucional proporcionou um considerável aumento em sua dotação orçamentária, que obteve crescimento real de 41,9% sobre o ano anterior, sobretudo por meio do Programa de Resíduos Sólidos, com a Senaes ficando responsável pela ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos. Essa ação foi inserida no PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305/2010, que reconhece os catadores de material reciclável como agentes prioritários nos sistemas municipais de gestão dos resíduos sólidos, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.⁷

⁶ Para mais informações sobre os trâmites políticos do PL nº 4.685/2012, ver: da Silva e Silva (2015).

⁷ A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) – ver: Silva (2017c).

3. Evidências de reversão e desmantelamento da política nacional de economia solidária

Com o PPA 2016-2019 surgiram novas mudanças no desenho operativo da agenda governamental. O plano continha 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas que visavam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas. Entre eles constava o programa “Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária”, formulado com base em quatro temas estruturantes, cada qual ligado a um objetivo que, por sua vez, se desdobrava em 22 metas e 39 iniciativas. A Senaes ficou responsável pelo objetivo de “promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas”, com o intuito de apoiar a organização de empreendimentos coletivos a partir de:

[...] ações de incubação e de assessoria técnica sistemática no interior das unidades de produção de bens e serviços, incluindo o suporte para a formalização, o desenvolvimento de modelos e planos estratégicos de gestão e a elaboração de planos de negócios e de viabilidade das iniciativas econômicas. O acesso ao financiamento para a produção e serviços (capital de giro) se dá por meio das instituições financeiras públicas, cooperativas de crédito, bancos do povo e outras organizações de microcrédito solidário de base territorial. Para enfrentar o gargalo da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, devem ser implantadas estratégias voltadas à oferta de serviço de apoio, espaços fixos de comercialização solidária dotados de infraestrutura e de ampliação das possibilidades de fornecimento de produtos e serviços nas compras governamentais (Brasil/MP, 2015, pp. 97-98).

A Senaes permaneceu responsável pela meta de apoio a cooperativas de catadores de material reciclável do Programa Qualidade Ambiental.

Contudo, a entrada em vigência do PPA 2016-2019 coincidiu com um período de sérias turbulências no cenário político brasileiro, que se iniciou durante as chamadas *jornadas de junho de 2013*, com manifestações em diversos centros urbanos, passando ainda por uma forte polarização nas eleições presidenciais de 2014, quando Dilma Rousseff conquistou o direito a um novo mandato. A tensão foi se agravando em função de uma séria crise econômica que o país enfrentou a partir de 2015, revertendo a trajetória de uma década de crescimento econômico moderado com redução das desigualdades (Kerstenetzky, 2019). No primeiro semestre de 2016, o Legislativo brasileiro aprovou um conturbado processo de *impeachment*, empossando o então vice-presidente, Michel Temer.

A política nacional de economia solidária não passou ilesa por todo esse processo, o que resultou em uma grave reversão no seu processo de institucionalização e implementação

programática. Essa reversão pode ser evidenciada a partir dos dois componentes do modelo de capacidades estatais adotados para este estudo, conforme verificado na sequência.

3.1. Capacidades técnico-administrativas

Assim que assumiu o posto de presidente, Michel Temer efetuou uma ampla reforma ministerial, mudando toda a estrutura de comando do Poder Executivo, incluindo o segundo escalão. No âmbito do Ministério do Trabalho, as mudanças afetaram diretamente as capacidades técnico-administrativas relacionadas às ações de economia solidária. A principal delas foi o rebaixamento da Senaes na hierarquia burocrática do ministério, que deixou de ser uma secretaria e passou a ser uma subsecretaria, ligada ao gabinete do ministro, embora tenha mantido sua condição de unidade gestora no PPA.⁸

Paralelamente, houve uma mudança drástica nos recursos humanos, a começar pela saída do secretário Paul Singer, que esteve à frente da pasta desde o início, em 2003. Foi designado para seu lugar Natalino Oldakosky, sem qualquer experiência pregressa com o tema (Martos, 2019, p. 191).

Além da saída de Singer, deixaram também o órgão ao longo de 2016 todos os diretores e coordenadores. O corpo técnico, que contava no início do ano com 37 funcionários efetivos, foi afetado tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, com a saída de nove técnicos de carreiras transversais que eram lotados no órgão, sendo dois Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e sete Analistas Técnicos de Política Social (ATPS).

Outro fator relevante nesse cenário refere-se à dotação orçamentária. Como ressaltado anteriormente, a Senaes teve uma significativa ampliação de seu orçamento garantido pela LOA ao longo do PPA 2012-2015. Enquanto no PPA anterior (2008-2011) a dotação orçamentária média anual foi de R\$ 69,6 milhões, entre 2012-2015 a média mais que dobrou em termos reais, subindo para R\$ 144,3 milhões. Já para o período 2016-2019, essa média caiu drasticamente para R\$ 43,9 milhões.⁹

Valendo-se desses dados, em outra pesquisa (Silva, 2018c), foi possível calcular o percentual de recursos efetivamente executados nos exercícios contábeis. Para isso, foi criado o “índice de execução orçamentária” (IEO), calculado pela divisão entre o valor considerado executado pelo total da dotação orçamentária para cada exercício, multiplicado por cem. Assim, quanto menor o IEO, menor o valor efetivamente gasto com os programas, e quanto

⁸ A nova estrutura regimental da subsecretaria foi definida pelo Decreto nº 8.894/2016.

⁹ Todos os valores foram atualizados para dezembro de 2019 de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

maior o IEO (mais próximo de 100), maior o montante gasto no exercício anual em questão. Calculando o IEO para cada ano de vigência da política de economia solidária no PPA, entre 2004 e 2019, foi possível identificar três fases distintas que demonstram claramente sua trajetória de desmantelamento.

A primeira fase foi denominada *inserção e consolidação*, abrangendo os dois primeiros PPAs (2004-2007 e 2008-2011). Ele se caracteriza pela ascensão da temática na agenda governamental, a estruturação burocrática da Senaes e o lançamento do PESD, permitindo o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo da economia solidária no Brasil, conforme visto na seção anterior. Sua consolidação veio não apenas com a manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual no decorrer dos anos.

A segunda fase foi de *expansão contraditória* (PPA 2012-2015), período em que a política nacional de economia solidária conviveu, de um lado, com elevação significativa na dotação orçamentária e, de outro, com queda no percentual de execução. Assim, o caráter contraditório reside no aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados nos programas. Esse resultado explicita um aspecto ainda pouco explorado na literatura: certos instrumentos e atributos que compõem as capacidades estatais de uma política pública podem não ser, *per se*, suficientes para gerar os resultados esperados, necessitando de outros instrumentos para complementar sua operacionalidade.¹⁰ Para o caso em estudo, a elevação da dotação orçamentária foi limitada pela queda na execução, indicando uma problemática na relação entre recursos e resultados.

De acordo com as evidências encontradas em Silva (2019), quatro fatores influenciaram na queda do IEO nesse período: i) decisões de política fiscal que afetaram o fluxo orçamentário anual (contingenciamentos e cortes); ii) mudanças nas regras de contratação e conveniamento, exigindo constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos; iii) disponibilidade de recursos humanos para acompanhar o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, com o aumento significativo do número de convênios; e iv) dificuldades de coordenação interfederativa para a execução de programas oriundos de repasses da administração federal, sobretudo no plano municipal.

A terceira fase, mais emblemática para os objetivos desta pesquisa, foi denominada *crise de paradigma* (PPA 2016-2019), onde se observou a tendência de redução tanto dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes quanto dos valores efetivamente gastos. O impacto dessa queda dupla foi sentido logo no

¹⁰ Para uma análise de fatores institucionais que limitaram a capacidade de execução da Senaes, ao longo do PPA 2012-2015, ver Anze et al. (2020) e Singer, R. M. Silva, e Schiochet (2014).

início do PPA, em 2016, ano de forte restrição fiscal, quando a dotação para a política caiu quase para a metade do que havia sido em 2015 (de R\$ 130,7 milhões para R\$ 62,6 milhões). Além da queda prevista na própria LOA, a política ainda enfrentou um corte na ordem de 30% no início do ano e um contingenciamento de grande parte do recurso restante, somente liberado em parte em dezembro, o que levou a Senaes a cancelar alguns editais previstos para aquele exercício, conforme relatado em seu relatório de gestão:¹¹

O exercício de 2016 foi marcado por uma série de instabilidades políticas e econômicas, e caracterizado pela continuidade do ajuste fiscal das despesas públicas, com redução das receitas e conseqüentemente dos repasses aos órgãos do poder executivo. Com isso, a Senaes sofreu pelo segundo ano seguido um significativo contingenciamento em suas ações orçamentárias, desta vez na ordem de aproximadamente 30% das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual. Desta forma, a Senaes se viu obrigada a cancelar o lançamento de um novo edital de Redes de Cooperação Solidárias, que visava à celebração de novas parcerias e cumprimento de parte dos objetivos previstos no PPA 2016-2019, principalmente no que tange aos programas temáticos de caráter transversal, voltados às políticas de mulheres, juventude e igualdade racial (Brasil/MTE/Senaes, 2017, p. 66).

Além disso, mudanças administrativas no Ministério do Trabalho geraram entraves na execução orçamentária de 2016, devido a alterações de códigos de unidades gestoras, necessidade de novos CNPJ e recadastramentos de convênios, atraso na transferência de saldos contábeis, entre outros motivos. A troca de gestão na Senaes, com a nomeação de novos diretores, também exigiu adaptação do novo corpo burocrático aos trâmites programáticos e financeiros, resultando no atraso de uma série de processos em curso (Brasil/MTE/Senaes, 2017).

Como consequência, os indicadores de execução orçamentária, em que pese as dificuldades já observadas no PPA anterior, passaram por uma queda ainda maior, deixando as metas estabelecidas no PPA para 2016 muito longe de serem alcançadas. A principal delas, apoiar por meio de suas diversas ações de fomento vinte mil empreendimentos coletivos em todo o Brasil, apresentou percentual de realização de apenas 5,6%, considerando somente os recursos orçamentários aprovados no mesmo ano. Nas metas destinadas a públicos específicos – como comunidades quilombolas, pessoas com deficiência e dependentes químicos – a realização foi nula. A Tabela 1 apresenta uma síntese desses dados.

¹¹ Vale recordar que, em setembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93 que estendeu a vigência da Desvinculação dos Recursos da União (DRU) até o ano de 2023 e ampliou o percentual de contingenciamento de 20% para 30%. Isso certamente influenciou na contenção orçamentária de programas de natureza discricionária a partir desse ano.

Tabela 1. Resultado para 2016 das metas estabelecidas pela Senaes para o PPA 2016-2019

Meta	Unidade de Medida	Meta PPA	Realizado (N)	Realizado (%)
Apoiar 20 mil empreendimentos econômicos solidários (EES) com a estruturação dos processos de produção, comercialização e consumo sustentáveis	EES	20.000	1.115	5,6
Fomentar a organização em redes de cooperativas	EES	4.500	102	2,3
Fomentar 2 mil iniciativas de finanças solidárias com Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário na promoção da dinamização econômica territorial	EES	2.000	125	6,3
Promover a formação de 200 mil pessoas em economia solidária contemplando as necessidades dos EES, entidades de apoio e fomento e gestores públicos	EES	200.000	13.638	6,8
Fomentar e fortalecer 300 EES compostos majoritariamente por jovens por meio do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias e aos instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo	EES	300	7	2,3
Fomentar a participação de 80.000 mulheres em EES	Pessoas	80.000	2.200	2,8
Fomentar e fortalecer 1.000 cooperativas, associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva	EES	1.000	143	14,3
Fomentar o etnodesenvolvimento e a economia solidária em 300 comunidades quilombolas	Comunidades	300	0	0,0
Apoiar a inclusão de pessoas com deficiência em 250 EES ou cooperativas sociais	EES	250	0	0,0
Fomentar e fortalecer a inserção socioeconômica de 5 mil pessoas que fazem uso problemático de álcool e outras drogas em EES	Beneficiários	5.000	0	0,0

Fonte: Brasil / MTE / Senaes (2017). Elaboração própria.

Portanto, as quedas demonstradas tanto na dotação orçamentária quanto nos indicadores de execução afetaram significativamente o alcance dos resultados previstos, evidenciando um ponto de reversão em 2016: o início do desmantelamento da política nacional de economia solidária, que vai se tornando cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais da agenda governamental. A Tabela 2 traz uma compilação dos principais dados utilizados para a caracterização das distintas fases de vigência da política em questão entre 2004 e 2019, tomando como base as dotações e os índices de execução orçamentária anual.

Por fim, não se pode negligenciar o fato de que o conjunto das políticas sociais em geral, dentre as quais se encontra a economia solidária, foi fortemente afetado a partir de 2016, embora cada tema de forma diferente, com o reposicionamento ideológico de governo. O elemento mais contundente nesse sentido foi a adoção de uma agenda explícita de austeridade fiscal que culminou na aprovação rápida no Congresso Nacional da Emenda Constitucional (EC) nº 95, conhecida como “Emenda do Teto dos Gastos”. Esse mecanismo limita o poder Executivo na sua própria prerrogativa de utilização da política fiscal para desenvolver um planejamento negociado democraticamente, restringindo sua margem de discricionariedade no uso dos recursos orçamentários. Com isso, diversos domínios de atuação governamental sem o apelo político-ideológico necessário internamente junto à nova coalizão no poder ou sem garantias institucionais que garantam a obrigatoriedade de sua execução programática se tornam cada vez mais residuais na agenda, mais susceptíveis, portanto, a processos de desmantelamento.

Tabela 2. Indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA: 2004–2019
(médias dos valores anuais; valores corrigidos para dez./2019)

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

Fonte: Câmara dos Deputados. Lei Orçamentária Anual (LOA). Extraída de Silva, Morais, e Santos (2020, p. 216).

3.2. Capacidades político-relacionais

Nessa seção são apresentadas evidências do processo de desmantelamento a partir dos principais instrumentos político-relacionais associados à política nacional de economia solidária no Brasil.

O instrumento principal desse componente é o já citado Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Ele foi criado pelo Decreto nº 4.764/2003, mas só foi instalado de fato após o Decreto 5.811/2006, que estabeleceu suas funções, estrutura e composição. Desde o início de suas atividades, o CNES teve papel relevante na institucionalização das políticas de economia solidária ao longo dos anos (Silva & Alencar, 2020).

Uma de suas funções principais nesse período foi de articular a realização das Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), ocorridas em 2006, 2010 e 2014, envolvendo em torno de 1.600 pessoas em cada etapa nacional, além de outras 20.000 em média nas etapas preparatórias (conferências temáticas, municipais, estaduais e territoriais) em cada uma. Além de comandar o processo conferencial, o CNES teve a incumbência de legitimar seus resultados e acompanhar a negociação para a realização dos acordos firmados na forma de resoluções que deram origem a planos de orientação programática. Dois desses planos valem ser notificados. Em 2012, foi aprovado o Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal, resultante das deliberações tiradas na 2ª Conaes. Já em 2014, após a 3ª Conaes, foi aprovado o Plano Nacional de Economia Solidária, organizado em torno de objetivos, diretrizes e linhas de ação em torno de quatro eixos principais: i) produção, comercialização e consumo; ii) financiamento; iii) educação e autogestão; e iv) ambiente institucional (S. P. Silva, Cunha, & R. R. da Silva, 2018).

Contudo, a partir de 2016 a atividade do CNES começa a ruir. Houve apenas uma reunião nesse ano, em abril, onde as discussões foram centradas nas possibilidades de conservação dos programas de economia solidária em meio à alta instabilidade institucional vivida no país. O plenário chegou a aprovar um comunicado para que o poder Executivo garantisse as condições administrativas e orçamentárias para a implementação das metas previstas no Plano Nacional de Economia Solidária. A sequência regimental de reuniões ordinárias semestrais foi descumprida, bem como os grupos de trabalho foram desativados. Somente mais duas reuniões ocorreram posteriormente, cujo tom das discussões manteve um caráter defensivo do espaço institucional frente à eminente desarticulação já em curso. Na última reunião, em junho de 2018, foi aprovada uma convocatória para a realização da 4ª Conaes, mantendo a sequência de conferências realizadas a cada quatro anos. Mas ela não ocorreu. No primeiro ano de gestão do governo Jair Bolsonaro, foi emitido o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu todas as instâncias colegiadas na estrutura do governo federal que não fossem criadas por lei específica (Fonseca et al., 2021). Com isso, foi decretado formalmente o fim do CNES, bem como de diversas instâncias congêneres ligadas a outros campos de políticas públicas no Brasil.

Portanto, a conjunção desses fatores elencados solapou o espaço institucional da economia solidária na agenda de governo. Entre os possíveis fatores explicativos para esse agravamento a partir de 2016 está a identificação construída socialmente da temática com os governos anteriores do Partido dos Trabalhadores (Martos, 2019), sobretudo em um cenário nacional de forte polarização política. Dessa forma, a economia solidária não logrou êxito em converter-se em uma política de Estado, tendo sua continuidade afetada no contexto de transição partidária no governo.

Em 2019, com a aprovação do PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971), o tema foi definitivamente suprimido entre programas finalísticos, evidenciando a caracterização de um processo de *desmantelamento por extinção* pelo qual a temática foi acometida ao longo do PPA anterior. As ações residuais em aberto foram diluídas em outros programas sociais instalados no recém-criado Ministério da Cidadania. Também foram desativadas as Seções de Economia Solidária nas Superintendências Regionais do Trabalho (SRT), que funcionavam como uma extensão burocrática da Senaes nos estados, enfraquecendo a capacidade de acompanhamento e fiscalização dos projetos já em andamento.

Esse processo acabou anulando diversos instrumentos de ação estatal no fomento de dinâmicas coletivas de trabalho e desenvolvimento local no território brasileiro, mesmo em um contexto de alto desemprego e informalidade da força de trabalho. Tal situação tornou-se ainda mais perversa com o início da pandemia de Covid-19 no Brasil no início de 2020, cujos efeitos negativos na sociedade brasileira foram imensos, somente nos primeiros três meses completos após a decretação da pandemia houve a destruição de quase 10 milhões de postos de trabalho no país (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2021).

Conclusão

A discussão aqui empreendida buscou problematizar a trajetória institucional da política nacional de economia solidária no Brasil, desde sua inserção formal na agenda do Poder Executivo federal em 2003, passando pela construção das capacidades estatais necessárias para sua implementação, até chegar à supressão quase que completa em 2019. O extenso material analisado e o encadeamento dos eventos que marcaram essa trajetória evidenciaram diversos aspectos que confirmam o processo progressivo de desmantelamento que essa política em particular foi submetida, tendo como ponto de inflexão principal o ano de 2016, ápice das turbulências no cenário político nacional.

De acordo com o instrumental analítico adotado, pode-se caracterizar esse processo rastreado como *desmantelamento por extinção*, dado que toda a estrutura operacional construída em torno da temática foi sendo desativada formal e sequencialmente, isto é, com base em atos normativos oficiais, o que possibilitou evidenciar tal processo tanto no tocante às capacidades técnico-administrativas quanto às político-relacionais.

No caso das capacidades técnico-administrativas, as principais evidências destacadas foram: rebaixamento da Senaes na estrutura ministerial em 2016, culminando em 2019 na extinção do órgão; desativação das seções de economia solidária nas SRT; queda quantitativa e qualitativa nos recursos humanos responsáveis pela condução da política; queda brusca nas

dotações orçamentárias anuais, agravada com seguidos cortes e contingenciamentos decretados ao longo dos exercícios, que evidenciam a baixa prioridade do tema na agenda estabelecida pelo PPA.

Quanto às capacidades político-relacionais, foram destacados: a desativação do CNES, iniciando com a quebra na sequência regimental das reuniões semestrais em 2016, até seu fim de fato no bojo do Decreto nº 9.759/2019; o cancelamento da 4ª Conaes, prevista para 2018, comprovando o descompromisso do governo federal com a agenda de fortalecimento da deliberação participativa; e a quase total inoperância da Frente Parlamentar da Economia Solidária, que pouco conseguiu avançar na estruturação de um marco legal mais favorável à dinâmica da economia solidária no Brasil (como, por exemplo, nas expectativas em torno do PL nº 4.685/2012).

Nesse sentido, vale ressaltar que a condução do processo de desmantelamento analisado não se deu de forma abrupta, mas sim, resultou de uma série de decisões e de omissões, que viabilizaram politicamente uma perda gradual de espaço na pauta, culminando com a exclusão do tema da agenda de governo. Ou seja, houve elementos associados a outros tipos de desmantelamento, conforme sistematizado no modelo adotado de Bauer et al. (2012): *desmantelamento por omissão*, sobretudo no tocante à asfixia orçamentária imposta à política a partir de 2016, e *por mudanças no vínculo institucional*, com o rebaixamento do Ministério do Trabalho à condição de Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia em 2019 (após 89 anos seguidos de institucionalidade), transferindo as ações residuais ainda vigentes de economia solidária para o recém-criado Ministério da Cidadania.

O que se observa é que a economia solidária, dada sua origem, seu histórico e os grupos sociais que a defenderam ao longo desses anos, esteve muito associada como bandeira política do Partido dos Trabalhadores em suas estratégias de governo. Isso influenciou no seu desmantelamento após as mudanças políticas no país a partir de 2016, sobretudo com a adoção de uma agenda explícita de austeridade fiscal que culminou na aprovação da EC nº 95, com influência direta no horizonte operacional de todas as áreas de atuação governamental. Ademais, as coalizões de defesa em torno da economia solidária não conseguiram exercer um poder de veto consistente que impedisse essa rápida reversão estrutural e programática, conforme foi possível identificar com as evidências aqui elencadas para estimular o debate.

Por fim, é importante frisar que as abordagens das capacidades estatais e do desmantelamento de políticas públicas são instrumentos bastante úteis para a análise dos distintos processos em curso no cenário da administração pública brasileira, inclusive se combinadas, como foi feito neste artigo. Vale ressaltar também que a agenda governamental é um elemento dinâmico, sujeito a múltiplas determinações, sobretudo em cenários de crise e incertezas como o vivenciado atualmente, o que abre a possibilidade de um campo vasto de

investigações necessárias para uma compreensão mais qualificada do ambiente institucional brasileiro e dos limites para o enfrentamento de problemas socioestruturais históricos que afligem nossa sociedade, muitos deles aprofundados a partir de 2020 com os efeitos perversos da pandemia de Covid-19.

Referências

Anze, V. R., Passarela, G., Silva, D. de C. A., Lobo, L., & Silva, S. P. (2020). Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União. In S. P. Silva (Org.), *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: Organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas* (pp. 361-373). IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/201216_livro_dinamicas_da_economia_cap15.pdf

Avelino, D. P., & Fonseca, I. F. (2018). CF 30 anos: soberania popular e participação social. In E. Fagnani, J. C. Cardoso Júnior et al. (Orgs.), *30 anos da Constituição Federal brasileira: Notas para um obituário precoce (1988-2018)* (pp. 57-66). Plataforma Política Social. <https://plataformapoliticassocial.com.br/wp-content/uploads/2018/10/Constituicao-Notas-para-um-obituario-precoce.pdf>

Bauer, M. W., Jordan, A., & Green-Pedersen, C. (Eds.) (2012). *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. Oxford University Press.

Brasil/MP (2015). *Plano Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social*. [Mensagem Presidencial], Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3-1.pdf>

Brasil/MTE/Senaes (2017). *Relatório de gestão do exercício 2016*. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

Cunha, G. C. (2012). *Outras políticas para outras economias: Contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)*. [Tese, Doutorado em Sociologia], Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11178>

da Silva, R. F., & Silva, S. P. (2015). Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL no 4.685/2012. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 21(58), 91-100. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10745/1/bmt_58_busca.pdf

Esteves, A. M. (2011). *Grassroots mobilization, co-production of public policy and the promotion of participatory democracy by the brazilian solidarity economy movement*. [PhD Thesis, Doctor of Philosophy], Brown University. https://base.socioeco.org/docs/tese_ana_margarida_esteves_2011.pdf

Evans, P. (2004). *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. (Trad. C. B. Tigre). Ed. UFRJ.

Evans, P. (2014). The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. In E. M. Kim, & P. H. Kim (Eds.), *The South Korean development experience* (pp. 83-110). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137278173_6

Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.) (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge University Press.

Faria, M. S. (2011). Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): significados e perspectivas. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 16(48), 57-70. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt48_econ02_oito_anos_senaes.pdf

Ferry, M., & Bachtler, J. (2013). Reassessing the concept of policy termination: The case of regional policy in England. *Policy Studies*, 34(3), 255-273. <https://doi.org/10.1080/01442872.2013.768389>

Fonseca, I. F., Avelino, D. P., Pompeu, J. C., Alencar, J. L., Pires, R. R., & Silva, S. P. (2021). A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). [Boletim de Análise Político-Institucional, n. 29], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10639/1/bapi_29_trajetoria.pdf

França Filho, G. (Org.) (2006). *Ação pública e economia solidária: Uma perspectiva internacional*. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Gaiger, L. I. (2006). A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. *Sociedade e Estado*, 21(2), 513-545. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922006000200009>

Galvin, D. J., & Hacker, J. S. (2020). The political effects of policy drift: Policy stalemate and American political development. *Studies in American Political Development*, 34(2), 216-238. <https://doi.org/10.1017/S0898588X2000005X>

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press.

Goulart, J. O., & Marin, T. R. (2011). Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006). *Otra Economía*, 5(8), 48-58. <https://doi.org/10.4013/otra.2011.58.04>

Ianoni, M. (2013). Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. *Brazilian Journal of Political Economy*, 33(4), 577-598. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000400002>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2021). Trabalho e renda. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, (28), 253-300. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/210826_boletim_bps_28_trabalho_e_renda.pdf

Johnson, C. (1982). *The industrial policy debate*. ICS Press.

Kerstenetzky, C. (2019). Redistribuição no Brasil no século XXI. In M. Arretche, E. Marques, & A. P. Faria (Orgs.), *As políticas da política: Desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT* (pp. 49-74). Editora Unesp.

Kirkpatrick, S., Lester, J., & Peterson, M. (1999). The policy termination process: A conceptual framework and application to revenue sharing. *Review of Policy Research*, 16(1), 209–238. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00847.x>

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Editora Zahar.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>

Martos, A. (2019). *Trayectorias de interacción Estado-movimientos sociales y resultados políticos* [Tesis de Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ciudad de México. https://flacso.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1026/219/1/Martos_A.pdf

Palier, B. (2001). Beyond retrenchment. [Working Paper Series, No. 77], Center for European Studies. <http://aei.pitt.edu/9145/1/palier.pdf>

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.

Pierson, P. (2002). Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent democracies. *Revue Française de Sociologie*, 43(2), 369-406. <https://doi.org/10.2307/3322510>

Pires, R. C., & Gomide, A. A. (2014). Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. [Texto para Discussão, n. 1940], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf

Pita, F. A. (2021). "O direito importa"? O marco legal da economia solidária no Brasil. *Revista da ABET*, 19(2), 346–372. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1676-4439.2020v19n02.54690>

Rueda, D. (2017). *Situação das políticas estaduais de economia solidária*. [Relatório do Projeto Fortalecendo a Política Pública de Economia Solidária: mobilização e participação social na construção do Plano Nacional de Economia Solidária, convênio CEA/MTE/SENAES], Ministério do Trabalho e Emprego, Brasil.

Schujman, M., & Menezes, D. (2019). A viabilidade do trabalho associativo e autogestionário em uma perspectiva plural. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 25(67), 125–139. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/191101_bmt_67_e_s_a_viabilidade_do_trabalho.pdf

Silva, S. P. (2011). A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, 16(47), 47–53. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3966/1/bmt_47_economia.pdf

Silva, S. P. (2017a). Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. [Texto para Discussão, n. 2271], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7424/1/td_2271.pdf

Silva, S. P. (2017b). Economia solidária e finanças de proximidade: Realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. [Texto para Discussão, n. 2270], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7423/1/td_2270.PDF

Silva, S. P. (2017c). Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária. [Texto para Discussão, n. 2268], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7413/1/td_2268.PDF

Silva, S. P. (2018a). O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. [Texto para Discussão, n. 2361], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8255/1/TD_2361.pdf

Silva, S. P. (2018b). Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. [Texto para Discussão, n. 2367], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8281/1/TD_2367.pdf

Silva, S. P. (2018c). A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. [Texto para Discussão, n. 2434], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8929/1/td_2434.pdf

Silva, S. P. (2018d). Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: Uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). [Texto para Discussão, n. 2437], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2437.pdf

Silva, S. P. (2018e). Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira. [Texto para Discussão, n. 2358], IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180118_td_2358.pdf

Silva, S. P. (2020a). Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. In S. P. Silva (Org.), *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: Organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas* (pp. 151-167). IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/201216_livro_dinamicas_da_economia_cap06.pdf

Silva, S. P. (2020b). A inclusão produtiva como eixo de política de proteção social: Contexto latino-americano e questões para a realidade brasileira. [Texto para Discussão, n. 2605], IPEA. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10293/1/td_2605.pdf

Silva, S. P. (2020c). O paradigma do Sistema Público de Emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil. [Texto para Discussão, n. 2562], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2562.pdf

Silva, S. P., & Alencar, J. O. (2020). Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. In S. P. Silva (Org.), *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: Organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas* (pp. 299-325). Brasília: IPEA. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/201216_livro_dinamicas_da_economia_cap12.pdf

Silva, S. P., Cunha, G. C., & da Silva, R. F. (2018). Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. [Texto para Discussão, n. 2360], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/180124_td_2360.pdf

Silva, S. P., Morais, L. P., & Santos, D. S. (2020). Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: Síntese de experiências estaduais e municipais. *Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, IPEA, 26(70), 213–228. <http://doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria6>

Singer, P., da Silva, R. M. A., & Schiochet, V. (2014). Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In T. Campello, T. Falcão, & P. V. da Costa (Orgs.), *O Brasil Sem Miséria* (pp. 425-445). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Skocpol, T., & Fenegold, K. (1982). State capacity and economic intervention in the early new deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), 255–278. <https://doi.org/10.2307/2149478>

Tilly, C. (1981). *As Sociology meets History*. Academic Press.

Recebido em 4 de outubro de 2021.

Aprovado em 30 de novembro de 2021.