

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Dheborá Gabrielle Bastos Silva

UMA ANÁLISE SOBRE OS SENTIDOS E AS POSSIBILIDADES DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:  
insumos para reflexão sobre essa agenda em Minas Gerais

Belo Horizonte  
2020

Dheborá Gabrielle Bastos Silva

UMA ANÁLISE SOBRE OS SENTIDOS E AS POSSIBILIDADES DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:  
insumos para reflexão sobre essa agenda em Minas Gerais

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte  
2020

S586a Silva, Dheborá Gabrielle Bastos.  
Uma análise sobre os sentidos e as possibilidades de políticas públicas de economia solidária [manuscrito] : insumos para reflexão sobre essa agenda em Minas Gerais / Dheborá Gabrielle Bastos Silva. – 2021.  
[10], 106 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira

Bibliografia: f. 96-99

1. Economia Popular Solidária (EPS) – Minas Gerais. 2. Economia social – Minas Gerais. 3. Políticas públicas. I. Ladeira, Carla Bronzo. II. Título.

CDU 330.342.15(815.1)

Dheborá Gabrielle Bastos Silva

Nome Completo do autor

UMA ANÁLISE SOBRE OS SENTIDOS E AS POSSIBILIDADES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: insumos para refletir sobre essa agenda em Minas Gerais

Titulo do trabalho de conclusão de curso

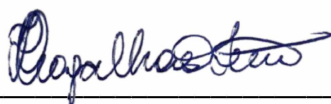
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



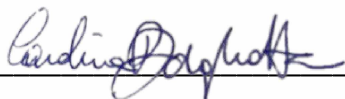
---

Profa. Dra. Carla Bronzo (Orientador) – Fundação João Pinheiro



---

Profa. Ms. Helena Teixeira Magalhães Soares (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



---

Profa. Dra. Carolina Portugal Motta (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 18 de janeiro de 2021

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me agraciar com uma vivência tão rica e transformadora quanto esses quatro anos na Fundação João Pinheiro. Por Ser presente em tudo e tornar a caminhada possível.

Aos meus pais, pelo apoio e amor incondicionais. Obrigada por toda confiança e investimento, por serem porto seguro, vocês me incentivam a ser uma pessoa mais justa e um ser humano melhor. À minha irmã por renovar a esperança em mim e ensinar que existe um jeito mais leve de levar a vida.

A toda minha família por ser minha maior rede de apoio e incentivo. Por acreditarem em mim e vibrar em cada conquista.

A todas minhas amigas e meus amigos, aos de antes e aos que fiz na faculdade, por tornarem essa caminhada mais prazerosa e marcarem minha vida de uma forma tão especial.

Agradeço em especial à minha orientadora Carla Bronzo pela competência, atenção e sensibilidade nessa orientação. Por ter sido tão solícita, generosa e compreensiva nessa etapa tornando esse processo possível. Pela sua leitura atenta, incentivo a um olhar questionador e todas conversas, saio dessa etapa muito mais capacitada. Agradeço também, aos professores da Escola de Governo, em especial à professora Nícia, por esta trajetória de aprendizado.

Agradeço aos servidores da Superintendência de Gestão e Fomento ao Trabalho e à Economia Popular Solidária, por me ensinarem tanto e iniciarem minha atuação profissional com afeto e contribuírem para minha formação. Em especial a Adonides, Marcel, Camila e Alécia por me ensinarem tanto e estarem sempre disponíveis.

Por fim, agradeço a todos os entrevistados que se dispuseram a compartilhar comigo sua experiência, nomeadamente os professores Dr. Genauto França Filho e Dr. Edgilson Tavares de Araújo. Por lutarem por um modelo econômico justo, sustentável e uma sociedade mais solidária. Vocês renovaram em mim a importância de se buscar a utopia. Sem as contribuições de vocês este trabalho não seria possível.

A todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a construção deste trabalho; muito obrigada.

## RESUMO

Esse trabalho busca analisar a constituição do campo da economia popular solidária (EPS) e de suas práticas, partindo da identificação das diversas concepções e visões sobre desse universo de ação, bem como os desafios e as potencialidades de algumas experiências brasileiras. Partindo dessa construção, o trabalho recupera a trajetória da política de economia popular solidária em Minas Gerais. Metodologicamente foi desenvolvida uma revisão sistemática da literatura para as experiências nacionais e uma análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores chave da política pública mineira. Com o estudo foi possível perceber que tanto estudiosos quanto trabalhadores e apoiadores do movimento em grande medida são orientados pelas concepções de que a EPS possui um potencial transformador para além das falhas de mercado, mas eles próprios fazem críticas à realidade da economia solidária. A análise sistemática da literatura e o mapeando dos avanços e inflexões ao longo do tempo percebidos na experiência desenvolvida pelo estado de Minas Gerais, permitiram o entendimento de que os governos têm paradigmas que norteiam o enquadramento dos problemas a serem enfrentados e quais soluções são pertinentes. No estado analisado, o observado foi que a política pública não teve um espaço institucional adequado à expansão de suas potencialidades.

**Palavras chave:** institucionalismo discursivo, políticas públicas, economia solidária

## **ABSTRACT**

This work seeks to analyze the constitution of the field of popular solidarity economy (EPS) and its practices, starting from the identification of the diverse conceptions and views about this universe of action, as well as the challenges and potential of some Brazilian experiences. Starting from this construction, the work recovers the trajectory of the popular solidarity economy policy in Minas Gerais. Methodologically, a systematic review of the literature was developed for national experiences and a document analysis and semi-structured interviews with key actors in public policy in Minas Gerais. With the study it was possible to see that both scholars and workers and supporters of the movement are largely guided by the conceptions that EPS has a transformative potential beyond market failures, but they themselves criticize the reality of the solidarity economy. The systematic analysis of the literature and the mapping of the advances and inflections over time perceived in the experience developed by the state of Minas Gerais, allowed the understanding that governments have paradigms that guide the framing of the problems to be faced and which solutions are pertinent. In the analyzed state, what was observed was that public policy did not have an adequate institutional space to expand its potential.

**Keywords:** discursive institutionalism, public policies, solidarity economy

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Estruturação metodológica da pesquisa .....	17
Figura 2: Passo a passo da pesquisa .....	20
Gráfico 1: EES segundo forma de organização - MG (2009-2013) (em %) .....	74
Quadro 1: Dimensões e constrangimentos do discurso .....	23
Quadro 2: Comparativo dos conceitos de economia.....	32
Quadro 3: Dimensões de sustentabilidade.....	40
Quadro 4: Princípios da EcoSol (Economia Solidária) .....	48
Quadro 5: Atores da Economia Popular Solidária no Brasil .....	50
Quadro 6: Classificação teórica dos artigos .....	55
Quadro 7: Síntese das principais dificuldades apresentadas .....	57
Quadro 8: Síntese das potencialidades.....	59
Quadro 9: Objetivos e propostas dos documentos legais principais da política mineira de EPS .....	71
Quadro 10: Síntese das principais dificuldades apresentadas pela política pública de Minas Gerais.....	82
Quadro 11: Síntese das potencialidades apresentadas pela política pública de Minas Gerais .....	83
Quadro 12: Artigos selecionados da base de dados Scielo .....	109
Quadro 13: Artigos selecionados da base de dados Spell: .....	110
Quadro 14: Artigos selecionados da base de dados Portal Capes .....	111
Quadro 15: Artigos selecionados para análise sistemática .....	112
Quadro 16: Principais entregas da Política Pública de EPS do estado de MG, nos anos de 2015 a 2020 .....	113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Representatividade dos Entrevistados .....	19
Tabela 2: Principais conquistas e desafios dos EES - MG (2009-2013) (em %).....	76
Tabela 3: Formas de comercialização e origem das matérias primas ou dos insumos dos EES - MG (2009-2013) (em %).....	77

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADS - Agência de Desenvolvimento Solidário

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ANTEAG - Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária

APJ – Associação Aprender Produzir Juntos

ASMARE - Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável

CadSol - Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários

CadÚnico - Cadastro Único

CEEPS - Conselho Estadual de Economia Solidária

CEPS - Cadastro aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária

CNBB - Conferência Nacional de Bispos do Brasil

CONAES - Conferências Nacionais de Economia Solidária

CPP – Comissão de Participação Popular

CSAs - Sistema Cooperativista dos Assentados

CUT - Central Única de Trabalhadores

Dieese - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos

EAF - Entidades de Apoio e Fomento

EcoSol - Economia Solidária

EES - Empreendimentos Econômicos Solidários

EPS - Economia Popular Solidária

FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária

FMEPS - Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária

FRS - Fundos Rotativos Solidários

Funsol - Fundo Solidário

GT - Grupo de Trabalho

ID - Institucionalismo Discursivo

ITCPS - Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OEPs - Organizações Econômicas Populares

PACs - Projetos Alternativos Comunitários

PDEPS - Plano de Desenvolvimento Estadual da Economia Popular Solidária

PEFEPS - Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária

PET - Programa de Economia do Trabalho

PMEPS - Política Mineira de Economia Popular Solidária

PT - Partido dos Trabalhadores

Sedese - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Senaes - Secretaria Nacional de Economia Solidária

Subte - Subsecretaria de Trabalho e Emprego

UNISOL - União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo

Unitrabalho - Fundação Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
	1.1 O problema de pesquisa.....	13
	1.2 Estrutura do trabalho.....	15
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>POLISSEMIA: AS DIFERENTES CONCEPÇÕES OU VISÕES SOBRE A ECONOMIA SOLIDÁRIA</b> .....	<b>21</b>
	3.1 As concepções importam, ou o papel das ideias na produção de políticas públicas .....	21
	3.2 Economia social, economia popular, economia solidária: aproximações e diferenças .....	25
<b>4</b>	<b>A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: HISTÓRICO, ATORES E DESAFIOS</b> .....	<b>36</b>
	4.1 Os princípios gerais do movimento da economia solidária.....	36
	4.2 A Constituição do campo no Brasil.....	43
<b>5</b>	<b>AS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS: ANÁLISE DAS CONCEPÇÕES, DESAFIOS E POTENCIALIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA</b> .....	<b>53</b>
	5.1 A análise dos resultados .....	53
	5.1.1 As concepções de economia solidária .....	54
	5.1.2 Os principais desafios .....	56
	5.1.3 Os avanços do campo.....	58
	5.2 Como as ideias ou concepções de EPS embasam as análises sobre os resultados e desafios.....	60
<b>6</b>	<b>A POLÍTICA DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS: TRAJETORIA, CONCEPÇÕES, DESAFIOS E POTENCIALIDADES</b> .....	<b>65</b>
	6.1 A constituição do campo da política em Minas Gerais.....	65
	6.2 Caracterizando o campo.....	73
	6.3 A atuação estadual.....	78
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>88</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A crise pandêmica causada pelo novo coronavírus se soma a um contexto de já dupla insustentabilidade do modelo de desenvolvimento vigente. A primeira insustentabilidade, que diz respeito à desigualdade crescente produzida por esse modelo, conforme pontuado por Singer (2002), é resultado do acúmulo de vantagens dos ganhadores e desvantagem dos perdedores, que são repassadas de forma geracional e polarizam cada vez mais a distorção entre ricos e pobres. Essa condição não é nova, mas foi exacerbada no contexto de crise, quando se percebem as transformações estruturais das atividades econômicas, como a redução do número de empregos e, conseqüentemente, o crescimento do subemprego, da precariedade do trabalho e do trabalho informal (ORTIZOGA, 2014). Essas transformações, para além dos efeitos econômicos, impactam a organização das economias locais, regionais e globais, invadindo a esfera social.

Já a segunda insustentabilidade diz respeito à questão ambiental, visto que a reprodução de um sistema maximizador é ameaçada pelas mudanças climáticas que ele mesmo agrava. O contexto demanda, então ações urgentes, com alternativas de desenvolvimento sustentáveis, que visem proteger e garantir os direitos dos trabalhadores e minimizar as distorções.

É nesse campo de questões que a temática da Economia Popular Solidária se situa, pois para que a igualdade predomine em uma sociedade é necessário que a economia seja solidária, não competitiva, e, conforme pontuado pelo professor Paul Singer, em seu livro “Introdução à Economia Solidária” (2007). O desenvolvimento dessa forma de fazer econômico mais territorializado, em especial no Brasil, foi acelerado em contextos de crises e condições de incerteza; conforme será demonstrado.

A economia solidária, então, aponta como uma possibilidade de enfrentamento à crise, não só por sua capacidade de geração de renda, mas também por promover a auto-organização política e social dos territórios para desenvolvimento sustentável. Conforme Daiane Lima da Silva (2017), a importância do campo pode ser evidenciada pelo número de pessoas e organizações vinculadas à economia solidária no Brasil. Ainda segundo a tese defendida pela autora, esse número aponta a formação de um campo diverso que visa melhores condições sociais, pautadas na solidariedade. Como já descrito no 1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015),

a iniciativa econômica solidária é uma estratégia de dinamização socioeconômica que, através de processos de desenvolvimento local sustentável, promove coesão social e preservação da diversidade cultural e do meio ambiente.

Essa forma de desenvolver a atividade econômica/social apresenta, então, potencialidades para além das situações de vulnerabilidade econômica e informalidade; mas para alcançar sua potencialidade, precisa ainda superar dificuldades. Isso porque a lógica de desenvolvimento da economia solidária é adversa à lógica competitiva dos mercados, de forma que o meio em que os empreendimentos solidários se inserem e tiram recursos é adverso. A concorrência capitalista dita uma sustentabilidade puramente financeira e o imperativo da geração de lucro desconsidera as relações sociais e formação de redes com propósitos diversos, de forma que as experiências em economia solidária acabam por sofrer uma pressão isomórfica coercitiva, para que passem a operar de acordo com a racionalidade da concorrência (SILVA, 2017).

Com a multiplicação de experiências e práticas em economia solidária, houve um aumento de demanda por conhecimentos que respondam aos desafios trazidos pelo campo aos marcos epistemológico, teórico e metodológico das ciências (GAIGER, 2012). Assim, o tema teórico da economia popular solidária constituiu-se como muito amplo e, por possuir múltiplas possibilidades de compreensão, pode ser analisado sob diferentes perspectivas: enquanto discussão conceitual, discussão contextual, estudo de caso, metodologia de intervenção ou política pública (FRANÇA FILHO, 2007). Dentre as formas analíticas possíveis, esta última perspectiva vem ganhando relevância nos últimos anos, em especial no Brasil, em virtude das diferentes experiências que se espalharam pelo país nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, França Filho (2008, apud SILVA, 2017) destaca a importância do apoio institucional, especialmente a nível governamental, para o êxito da experiência de economia solidária. Isso, porque, segundo o autor, a sustentabilidade da iniciativa vai para além da viabilidade econômica e financeira, mas também aponta para um novo espaço de socialização e gestão. Dessa forma, o Estado pode atuar para fortalecer e fomentar canais de relação e interdependência entre os empreendimentos diversos, buscando fortalecer a iniciativa e contribuir para sua sustentabilidade multidimensional. De forma similar, o autor Luiz Inácio Gaiger (2012) aponta para o potencial das diversas experiências de economia popular

solidária para promoção de direitos dos trabalhadores que dela participam, desde seu início, o que torna a temática merecedora de atenção e investimentos públicos.

A política pública de economia solidária é um processo de conquista social (...) cuja finalidade é potencializar estratégias de geração de trabalho associado e de cooperação em atividades de produção, comercialização e consumo, articuladas a processos sustentáveis e solidários de desenvolvimento. (BRASIL, 2015)

A relevância de existência de políticas públicas de Economia Popular Solidária (EPS) já foi destacada, inclusive, pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social – UNRISD da Organização das Nações Unidas (ONU). Segundo este organismo, para que o campo da economia popular solidária alcance seu potencial transformador são necessárias intervenções públicas amplas, em diferentes níveis, com participação efetiva e formas inovadoras de financiamento (SILVA, 2017). Percebe-se, então, que a existência de políticas públicas de EPS não é suficiente, é necessário que essas políticas tenham um conjunto específico de características que a tornem adequada a seu objeto e objetivo.

## **1.1 O problema de pesquisa**

O tema da economia solidária será tratado aqui sob a ótica da política pública e importa identificar quais os sentidos, princípios e concepções que sustentam as políticas públicas de economia solidária no Brasil e sistematizar o que sabemos sobre os desenhos e os resultados dessas experiências. Portanto, uma primeira etapa do trabalho trata o objeto de pesquisa do ponto de vista teórico e visa construir um quadro de análise delineando as características de programas ou políticas de economia solidária que sejam potencialmente transformadoras. A partir desse quadro, tem-se as condições para analisar a política pública de economia solidária do ponto de vista prático, buscando compreender como esta se situa nesse campo de sentidos e desenhos possíveis e como se dá a aproximação entre a prática e a teoria, utilizando-se de uma análise mais detalhada da política do estado de Minas Gerais. Quer dizer, busca-se, com a pesquisa, identificar experiências de políticas públicas de economia popular solidária que permita estabelecer um parâmetro para balizar a análise da intervenção pública adotada no estado de Minas Gerais. O objeto foi delimitado no âmbito estadual e não federal, pela descontinuidade que a política sofreu nacionalmente, em especial a partir do ano de 2016, não parecendo oportuno pesquisar sua capacidade de interferência no recorte temporal adotado neste estudo,

2015-2020, a não ser pela análise dos possíveis impactos do recente esvaziamento no âmbito nacional, para a experiência mineira.

A análise da política estadual busca identificar, portanto, como os sentidos e o formato das ações empreendidas pelos governos mineiros dialogam com as demais experiências de EPS. Busca-se, a partir dos resultados de uma revisão sistemática da literatura, analisar a política de EPS no estado de Minas Gerais, identificando os desafios e possibilidades para que esta tenha de fato um potencial transformador, tal como preconiza algumas vertentes mais importantes da literatura sobre o tema.

O objeto de pesquisa, então, será tratado sob duas perspectivas. A primeira, do ponto de vista teórico, aborda as concepções sobre a natureza do campo da EPS, sua diversidade, seus princípios e trajetórias. A segunda perspectiva foca as políticas públicas nesse campo e parte de uma síntese de alguns desafios e potencialidades dessas experiências. Ambas perspectivas são a base para análise da política desenvolvida no estado de Minas Gerais. Portanto, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar as ideias que permeiam o debate sobre as políticas públicas de economia solidária e analisar a experiência mineira a partir desse mapeamento das concepções e visões, bem como dos desafios para que a política alcance seu potencial transformador, tendo como parâmetro de análise um conjunto de atributos que são abordados na literatura como centrais para o potencial efetivo das experiências nesse campo. Para alcançar esse propósito, tem-se os seguintes objetivos específicos, quais sejam:

1º) Identificar e sistematizar as diferentes concepções de EPS existentes na literatura e quais os pontos de convergência e divergência entre elas;

2º) Identificar e sistematizar os princípios e diretrizes que definem e orientam esse tipo de política;

3º) Mapear e sistematizar a relação das concepções de EPS e ações realizadas no âmbito dessa política;

4º) Analisar a constituição da política de EPS em Minas Gerais ao longo de sua trajetória, mapeando concepções, avanços e inflexões ao longo do tempo;

5º) Pontuar e sistematizar os principais desafios enfrentados e potencialidades da produção da política pública de EPS no estado de Minas Gerais.

## 1.2 Estrutura do trabalho

Para alcançar seus objetivos o texto está dividido em seis seções, além desta introdução. No capítulo 2 é apresentada a metodologia do trabalho. O capítulo 3 se encarrega de apresentar um referencial teórico que parte da constatação do impacto das ideias nas decisões de políticas públicas. O capítulo diferencia o conceito de economia popular solidária de demais semelhantes e, por fim, sistematiza as três principais vertentes interpretativas sobre economia popular solidária, apresentando também as diferentes concepções sobre EPS.

O capítulo 4 concentra-se apenas em questões relativas à economia solidária. Para isso, apresenta os princípios e características do campo e o histórico da política de EPS no Brasil, identificando a constituição do campo, com seus atores, trajetória e inflexões, salientando alguns dos desafios para sua institucionalização; verificando os impactos das ideias nesse processo.

O capítulo 5 apresenta uma síntese da revisão sistemática da literatura. Essa parte do texto analisa como as vertentes interpretativas de economia popular solidária embasam a análise de experiências diversas desenvolvidas no território nacional, bem como resume os principais desafios e avanços percebidos no campo. Além disso, com base nos estudos anteriores feitos e nos dados levantados das políticas analisadas, é feita uma análise dos conhecimentos adquiridos com as experiências. É uma discussão necessária para apresentar como as práticas foram abrindo espaço institucional na agenda política e configurando-se como uma política pública.

O capítulo 6 apresenta a política mineira, sendo resgatado o histórico da política pública, bem como realizada uma análise dos seus documentos regulamentadores, verificando suas concepções e objetivos. Ademais, o capítulo apresenta uma análise breve do que foi planejado e o que foi efetivamente alcançado pela política nos anos de 2015 a 2020 e quais fatores dificultaram ou facilitaram o alcance desses objetivos.

Por fim, as considerações finais do trabalho são apresentadas no capítulo 7, abrangendo conclusões, limitações da pesquisa e contribuições para estudos futuros.

## 2 METODOLOGIA

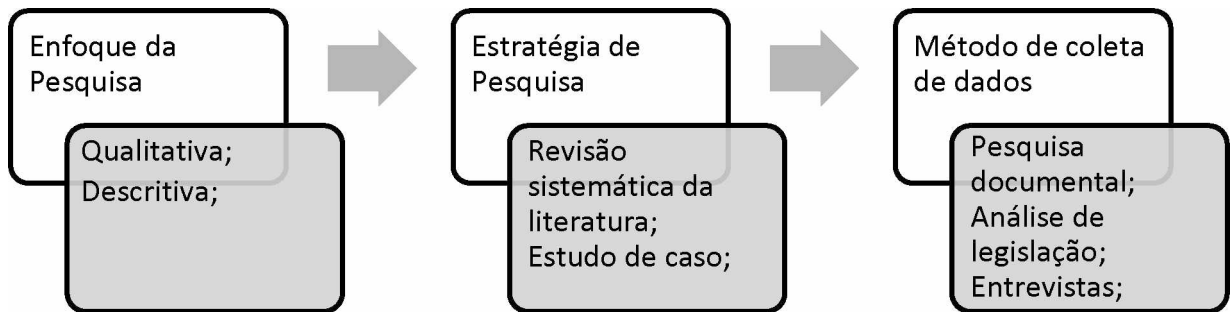
O campo de estudo da economia solidária é muito amplo permitindo uma variedade de recortes e formas de análise. Dado as inúmeras possibilidades de investigação, para situar e caracterizar este estudo, essa seção apresenta o caminho metodológico a ser percorrido ao longo do trabalho, a estratégia de pesquisa, os procedimentos para coleta de dados e a forma de tratamento e análise dos mesmos.

A pesquisa tem um enfoque qualitativo, com análise sistemática de textos, coleta de dados secundários e realização de entrevistas semiestruturadas para verificar a articulação entre o problema teórico e prático da política pública de economia solidária e em que medida os sentidos e o formato das ações desenvolvidas em Minas Gerais dialogam com as demais experiências analisadas. O estudo é de natureza descritiva, baseado no estudo bibliográfico, documental e a avaliação da realidade mineira será limitada ao período de 2015 a 2020, visto que foi no primeiro ano estudado que o arcabouço jurídico institucional da política em Minas Gerais completou-se, com a publicação do Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária, o principal instrumento norteador da intervenção governamental juntamente com a Lei Estadual nº 15.028/04 e o Decreto Estadual nº 44.898/08.

Este delineamento de pesquisa se justifica porque o objeto do estudo, a política pública de economia solidária, é um fenômeno social complexo que precisa ser entendido tanto do ponto de vista conceitual, de adequação aos princípios solidários em sua concepção; quanto do seu ponto de vista prático, de intervenção e capacidade de auxílio para reprodução sustentável da vida daqueles que estão envolvidos nessa atividade.

Como já há uma vasta quantidade de estudos sobre políticas públicas em economia popular solidária, pareceu oportuno utilizar os resultados já gerados por estas pesquisas. Decisão esta que foi corroborada pelas dificuldades em realizar pesquisas de campo ou coleta de dados primários, em virtude do isolamento social adotado como resposta à crise pandêmica do novo coronavírus. Assim, as fontes de dados desta pesquisa serão, principalmente, secundárias, ou seja, dados coletados e sintetizados em estudos anteriores e que estão disponíveis para consulta. Bem como será utilizada também a pesquisa documental, em especial de arquivos públicos, a citar a documentação e legislação pertinente para o desenvolvimento da política mineira de EPS.

Figura 1: Estruturação metodológica da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Para responder à pergunta problema foi adotado o método de revisão sistemática, como uma forma de garantir a confiabilidade dos dados a serem usados, uma vez que é fundamental assegurar a qualidade dos estudos a serem analisados. Partindo deste entendimento, a presente pesquisa desenvolveu uma análise teórica de forma a sistematizar o conhecimento adquirido a partir das diferentes experiências públicas desenvolvidas no país. A escolha do método justifica-se, porque a revisão sistemática é um tipo de investigação científica que têm como objetivo reunir e avaliar criticamente a metodologia utilizada em pesquisas existentes e sintetizar os resultados desses estudos relevantes para a identificação de evidências científicas para tomadas de decisão mais assertivas, inclusive na gestão pública.

Para realizar a revisão sistemática da literatura sobre o tema, foram selecionadas as bases Scielo, Spell e Portal Capes, pois são bases de artigos científicos em que há grande publicação de artigos em disciplinas pertinentes à temática da presente pesquisa, conforme explicitado no Apêndice B, com etapas de critérios que buscaram garantir que os estudos analisados tinham um estudo empírico de uma política pública de economia solidária desenvolvida no território brasileiro. Em seguida, com o Protocolo de Pesquisa (Apêndice B) que esclarece e justifica os parâmetros de pesquisa pronto, a seleção foi aplicada, conforme Apêndice C, e desse processo foram selecionados 9 artigos, já desconsideradas as duplicidades.

Realizada esta etapa de busca e seleção, os documentos que se mostraram relevantes para a pesquisa foram analisados segundo a concepção de EPS que adotam, os principais desafios observados e as potencialidades percebidas. Por fim, os dados secundários foram analisados conforme os métodos de investigação

e instrumentos de mensuração da revisão sistemática e os resultados obtidos foram sistematizados de acordo com temas semelhantes, categorias conceituais, de forma a identificar padrões entre variáveis e temas. Os resultados dos estudos foram sintetizados de forma a identificar padrões entre variáveis e temas, de forma a estabelecer um parâmetro para balizar a análise da intervenção pública adotada no estado de Minas Gerais.

Foi realizada ainda uma coleta de dados primários e secundários para caracterizar a política efetivamente desenvolvida por Minas Gerais. A primeira forma para coleta desses dados será a análise da legislação mineira, para avaliar como o marco legal da política conceitua EPS no estado, qual problema a política busca resolver e qual sua estratégia de intervenção para solucionar. Além disso será observado a posição da política no conjunto das políticas, se e como se articula com outros setores governamentais e, também não governamentais, em especial as instâncias participativas de economia popular e solidária, como o Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária e os fóruns existentes. Também foram consultados os relatórios e registros administrativos, para mapear o financiamento da política, as ações e resultados obtidos ao longo do período de 2015 a 2019.

A segunda forma de coleta desses dados foi por meio de entrevistas semi estruturadas com gestores estaduais e entidades de apoio e fomento que atuam com a temática. Esse método auxilia no entendimento de pontos relevantes da política pública, obtendo informações a partir do ponto de vista daqueles que atuam diretamente nela. Em função da flexibilidade existente nesse modelo de entrevista, ela mostrou-se adequada para a obtenção de dados mais aprofundados da forma como a política é operacionalizada no estado, captando as ideias que sustentam essa operacionalização. Essa etapa da pesquisa teve como objetivo caracterizar a política mineira, os princípios e concepções que a sustentam e os seus avanços e dificuldades.

Foi feita uma análise de conteúdo das entrevistas, buscando identificar os aspectos operacionais que impactaram no resultado da política, mas não puderam ser captados, as ações realizadas ao longo de 2020 (já que para este ano ainda não foi desenvolvido o relatório gerencial) e obter dados sobre as alterações feitas nas ações em virtude da crise pandêmica do novo coronavírus. Fazendo um esforço teórico para entender quais são as características que caracterizam uma boa intervenção estatal voltada para a economia solidária e analisar a constituição e conformação da política

de EPS em Minas Gerais, recuperando sua trajetória, princípios, diretrizes e ações realizadas.

As entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade de cada entrevistado e foram feitos três roteiros de entrevistas para adequar as perguntas às vivências dos entrevistados, conforme Apêndice A. Os entrevistados foram selecionados buscando ter representantes de todos os níveis de atores envolvidos na política. Contudo, não foi possível agendar entrevistas com nenhum representante de EES. Assim os entrevistados, de acordo com seu nível de atuação no movimento, estão apresentados na tabela abaixo:

Tabela 1: Representatividade dos Entrevistados

Ator/Nível	Representação	Quantidade de entrevistas
EAF/ Nível 2	Cáritas	1
Redes e Fóruns/ Nível 3	Associação Aprender Produzir Juntos (APJ)	1
Entidades governamentais/ Nível 4	Sedese	3
	Assembleia Legislativa de MG	1

Fonte: Elaboração própria

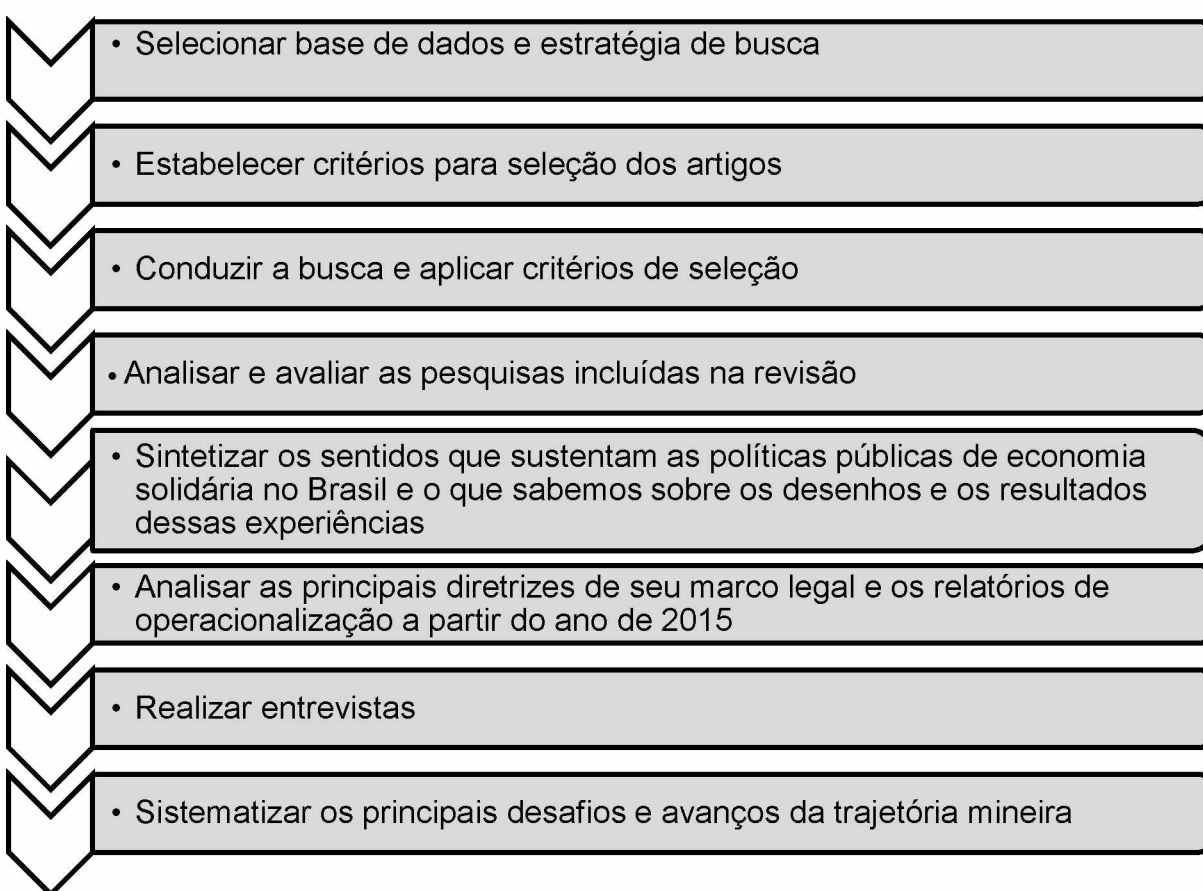
Os pontos tratados nas entrevistas foram relativos à trajetória da política; concepção e objetivos, principais marcos e inflexões, alterações institucionais ao longo do tempo; relação com demais atores governamentais e não governamentais, dentre outras questões que permitam caracterizar os sentidos e os formatos da política de economia popular no estado de Minas Gerais.

É importante destacar que, assim como todo procedimento metodológico e dados, por representar um recorte que tenta representar uma parcela da realidade, esses dados possuem limitações. Do ponto de vista dos dados da revisão sistemática, os artigos não representam toda a construção de políticas do Brasil e não analisam as visões institucionais da política, mas a visão teórica a respeito das experiências a partir das definições dos autores, ou seja, representam parte da visão teórica do campo que se associa a essa construção.

Já quanto aos dados primários e secundários da política mineira, os relatórios não demonstram quais foram as dificuldades ou os pontos positivos dos resultados obtidos, mas fazem apenas um balanço do que foi ou não cumprido do planejamento. As entrevistas por sua vez, não contemplam todas as categorias de atores que atuam na política, uma vez que, não foi possível realizar entrevistas com representantes que atuam diretamente como EES, apesar dos esforços.

O processo de pesquisa seguiu, portanto, os seguintes passos:

Figura 2: Passo a passo da pesquisa



Fonte: Elaboração própria

Apresentado o percurso metodológico, o capítulo seguinte apresentará o aporte teórico do trabalho que sustentará o estudo.

### **3 POLISSEMIA: AS DIFERENTES CONCEPÇÕES OU VISÕES SOBRE A ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Este capítulo apresenta as principais discussões do campo da economia popular solidária, com objetivo de sistematizar as diferentes concepções de EPS existentes na literatura, seus pontos convergentes e divergentes e reconhecer os principais eixos, princípios e diretrizes que estruturam tal debate. Para isso, o texto está dividido em duas seções, inicialmente é apresentado um panorama conceitual sobre o impacto das ideias na produção das políticas públicas, argumentando como a ideia e concepção a respeito da economia popular solidária pode impactar no desenho da política pública a ser desenvolvida. Em seguida, é construído um panorama conceitual do tema da economia solidária, seus surgimentos e múltiplas interpretações teóricas, para apresentar quais são as ideias e correntes teóricas principais presentes nessa discussão.

#### **3.1 As concepções importam, ou o papel das ideias na produção de políticas públicas**

Para averiguar se e como a polissemia do campo, conforme será discutido nesse capítulo, impacta nas políticas públicas, foi mobilizada a teoria do Institucionalismo Discursivo (ID), que defende que as condutas são definidas pela articulação entre “ideias” com “situações de interesses”. De forma conjugada, condicionantes socioinstitucionais e ideacionais são capazes de configurar relações, entre elas as relações de poder e da política pública. (PERISSINOTTO, STUMM, 2017). Tal proposição implica, então, em afirmar que as ideias são capazes de definir problemas públicos, impactar no conteúdo de propostas sobre a construção ou reforma da política e modelar agendas. (BLYTH, 2003 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

Esta forma de interpretar a formatação dos desenhos da política é o chamado na literatura de “virada ideacional”. Essa corrente de interpretação enfatiza a importância das ideias por si mesmas, entendidas com uma variável não redutível a outras variáveis, capazes de auxiliar para uma maior compreensão dos fenômenos políticos, no caso do presente trabalho, das políticas públicas de economia popular solidária (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

Segundo os autores do ID, incluir ideias como variável explicativa na análise de políticas públicas permite entender

porque as coisas ocorreram da maneira como ocorreram e, assim, superar a preocupação com os limites negativos que constrangimentos institucionais e contextuais impõem à ação (PERISSINOTTO, STUMM, 2017, p. 126-127)

Assim, as políticas seriam marcadas pelas relações de poder entre grupos através dos resultados das trocas discursivas, ou seja, o resultado político depende além das posições de poder dos atores institucionais, da forma como tais atores interpretam os interesses a partir de suas crenças (PERISSINOTTO, STUMM, 2017). Constatado, então, que as ideias importam de forma substantiva para o desenho e operacionalização das políticas, é necessário entender o que são ideias.

O texto de Perissinotto e Stumm (2017) aponta para uma vasta quantidade de definições sobre o que seriam as ideias, desde definições mais amplas e triviais até definições mais específicas e possíveis de operacionalização teórica. Dessas definições mais estruturantes capazes de criar tipologias de ideias apresentadas pelo artigo, é válido detalhar o teorizado por Campbel, que fala sobre “paradigmas cognitivos” e busca um caminho que vincule metodologicamente como esses paradigmas impactam em decisões em áreas específicas. O avanço dessa teoria é pensar ideias a partir de áreas decisórias específicas, pois o objetivo é identificar parâmetros normativos no interior de uma *policy community*<sup>1</sup> e, a partir disso, pesquisar como estes afetam a escolha dos problemas, o enquadramento deles e a formulação de soluções (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

Para isso, Campbel propôs a diferenciação de ideias a partir do cruzamento entre dois tipos de constrangimentos (*nível cognitivo* e *nível normativo*) e duas dimensões de operação (*conceitos de primeiro plano* e *pressupostos de fundo*). Sobre essas dimensões, os constrangimentos cognitivos operam quando conceitos influenciam culturalmente na construção e uso de soluções de problemas específicos em detrimento de outras possibilidades. Constrangimentos normativos são operacionalizados quando as ideias se constituem em juízos de valor do “certo” e “errado” limitando formas de pensar e agir. Já a dimensão *foreground*<sup>2</sup> descreve as ideias estrategicamente articuladas e, por fim, *background*<sup>3</sup> diz respeito aos pressupostos que habitam o pano de fundo dos debates políticos (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

---

<sup>1</sup> Comunidade Política

<sup>2</sup> Conceitos de primeiro plano

<sup>3</sup> Pressupostos de fundo

O cruzamento entre as variáveis gera quatro quadrantes: programas, enquadramento, paradigmas e sentimentos públicos, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Dimensões e constrangimentos do discurso

Constrangimentos	Dimensões	
	Conceitos de primeiro plano (foreground concepts)	Pressupostos de fundo (background assumptions)
Nível Cognitivo	Programas	Paradigmas
Nível Normativo	Enquadramento	Sentimentos públicos

Fonte: Retirado de Campbell (1998 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017)

No nível cognitivo, os *paradigmas* limitam os parâmetros de seleção que definirão o entendimento de que determinada solução é adequada para o problema existente; já os *programas* são o detalhamento das políticas públicas mobilizadas na luta política e que facilitam a definição de como resolver um problema específico através de política pública, ancoradas em paradigmas. Assim, *paradigmas* e *programas* definem o que será considerado como uma resposta aceitável para os problemas, mas que operam em diferentes dimensões (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

Os *sentimentos públicos* e o *enquadramento*, por sua vez, por estarem no nível normativo, distinguem o entendido entre certo e errado, mas operando em dimensões diferentes. Os *sentimentos públicos* legitimam ou desautorizam determinados temas como aceitáveis ou não ao interesse público, constituindo-se portando como a base da legitimidade da política. Já o *enquadramento*, por sua vez, refere-se à forma de apresentação da solução na arena de debate político, de forma a tornar o discurso de solução mais aderente ao sentimento público dominante, o que aumenta as chances de sua legitimação. Segundo Campbell, a luta política é uma luta permanente de enquadramento e contraenquadramento (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

Já delimitado o entendimento de “ideias” e marcada a possibilidade dessa estrutura impactar no desenho das políticas, é necessária uma discussão que investigue quando elas impactam, ou seja, as condições que viabilizam a efetividade de uma ideia sobre outras (PERISSINOTTO, STUMM, 2017). É possível determinar condições que potencializam o impacto das ideias. As *dimensões político-institucionais* constituem o primeiro tipo de condições, que enfatizam duas características principais: a força da ideia, com base em sua coerência interna, e as

circunstâncias externas, que podem ser mais ou menos aderentes à ideia. Quanto a este ponto, Hall (1989 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017) identifica três condições de viabilidade sem os quais a ideia tem pouca chance de vingar, a viabilidade econômica, a viabilidade administrativa e a viabilidade política. Isso significa que a ideia deve ter reconhecimento das teorias econômicas existentes e estar de acordo com o contexto econômico internacional e nacional; devem ser possíveis de operacionalização pelas agências responsáveis pela implementação da política econômica e dependem dos objetivos e interesses dominantes.

O segundo tipo de condição que potencializa o impacto da ideia é a *condição de incerteza*. Segundo Goldstein & Keohane (1993 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017) existem duas situações de incerteza em que é necessário recorrer a uma ideia para solucionar problemas de escolhas: uma condição de absoluta incerteza e uma condição de incerteza menos dramática, pois entendem que em situações de plena institucionalização e rotina nos procedimentos decisórios, ideias novas têm pouca abertura. A primeira das hipóteses aponta que em situações absolutamente novas os atores não dispõem de nenhuma informação, portanto é necessário recorrer a novas ideias. Já nas situações de incerteza menos dramáticas, os atores até possuem algumas informações que permitem delimitar alternativas de soluções, mas não existem critérios objetivos para escolha de uma solução. Assim, nas duas situações, as ideias viabilizam a formação de coalizões políticas e seu sucesso depende, quase exclusivamente, de suas qualidades internas.

A terceira e última condição que potencializa o impacto de uma ideia é a *path dependence*<sup>4</sup> que tem Hecló (1974) como autor mais significativo (PERISSINOTTO, STUMM, 2017). O autor argumenta que um dos aspectos mais importantes é a própria política herdada, pois mesmo nas situações de incerteza, decisores buscam verificar quais soluções foram empregadas no passado, de forma que as políticas passadas tendem a afetar as políticas futuras.

É necessário, também, um momento para entender como as ideias impactam e essas análises podem ser mais ou menos abrangentes quanto aos aspectos ideacionais. Quando são mais abrangentes, os autores entendem que a cultura ou as ideias significam ou organizam a ação social. A literatura entende o impacto de ideias a partir de três dimensões: *na transformação de uma condição à um*

---

<sup>4</sup> Dependência de trajetória

*status de problema; na formulação de alternativas políticas como soluções plausíveis e na mobilização política, que possibilita romper padrões institucionalizados, de acordo com a contribuição de Kingdon (PERISSINOTTO, STUMM, 2017).*

Para os propósitos do presente trabalho, importa identificar quais as ideias norteiam o campo da economia solidária no Brasil para posteriormente verificar como tais ideias modelam este campo de políticas em Minas Gerais. Para isso, a seção seguinte apresentará o histórico e as diferentes visões, concepções ou ideias sobre o que o campo da economia solidária é e pode ser, de forma a mapear as principais ideias e correntes teóricas que permeiam as discussões que se seguirão neste trabalho.

### **3.2 Economia social, economia popular, economia solidária: aproximações e diferenças**

Visando garantir um correto entendimento da discussão a ser feita do histórico e princípios da economia solidária é necessário um momento introdutório de conceituações e ressignificações de alguns termos a serem empregados, pois serão adotados entendimentos diferentes dos mais comumente divulgados. O estudo e a compreensão sobre as práticas da economia solidária requerem considerações iniciais sobre o real sentido da economia, uma desconstrução de difundidos entendimentos de conceitos econômicos, já associados à noção de mercado ou troca mercantil (REIS, 2005; FRANÇA FILHO 2007).

O entendimento do termo “economia” está muito associado ao que a teoria de Karl Polanyi define como “economia formal”, ou seja, a rigor, economia seria a atividade envolvida nas trocas mercadológicas de uso dos meios para produção de riquezas que maximizem os lucros (FRANÇA FILHO, 2007). Polanyi (2000 apud REIS, 2005) argumenta que a economia de mercado autorregulável capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem interferência externa nunca foi praticada por nenhuma sociedade anterior. Assim, o autor defende que é possível ampliar o entendimento do que seria a economia, recuperando princípios e formas de regulação já experimentadas no passado (REIS, 2005).

Essa concepção ampla é fundamental, pois para compreender a economia solidária é necessário entender a ação econômica como um meio para alcance de objetivos diversos que existe dentro de um contexto social e político, ou seja, não tem significado em si próprio. Dessa forma, o termo “economia” aqui será interpretado a

partir de uma compreensão mais substantiva, associando-o à toda forma de produção e distribuição de riqueza, assumindo uma definição plural (França Filho, 2007), pelas possibilidades diversas que sua organização pode assumir. Ainda segundo o mesmo autor:

Em resumo, a noção de economia plural, que aqui adotamos como desdobramento da opção por uma definição substantiva de economia, corresponde à ideia de uma economia que admite uma pluralidade de formas de produzir e distribuir riquezas. Esse modo de conceber o funcionamento da economia real permite ampliar o olhar sobre o econômico para além da visão dominante, que reduz seu significado à ideia de economia de mercado, permitindo, ainda, perceber certas singularidades, próprias às práticas de economia solidária. (França Filho, 2007, p. 159)

A partir deste entendimento ampliado da concepção de economia, é possível delimitar uma vasta gama de experiências econômicas, inclusive a economia solidária. Em uma primeira definição, o termo “economia popular e solidária” abrange um heterogêneo conjunto de práticas econômicas realizadas por trabalhadores, com objetivo de assegurar a reprodução da vida social (DINIS, 2019). O grande leque de possibilidades para experiências coletivas de organização econômica que podem surgir da associação recíproca e igualitária de pessoas para produção e reprodução dos meios de vida dificulta uma caracterização única do que pode ser considerado como “economia solidária”. Essa multiplicidade das experiências resulta, também, em uma certa multiplicidade de termos similares que, apesar de resguardarem diferenças de entendimento, em alguns contextos podem ser entendidos como sinônimos, pois as diferenças que guardam muitas vezes são contextuais. Alguns exemplos são: socioeconomia solidária, economia popular e solidária, economia de proximidade, economia de comunhão, socialismo autogestionário, economia plural, terceiro setor, economia da dívida ou economia do trabalho (REIS, 2005).

Cada termo foi cunhado e adaptado à época e realidade de cada região, estudado por autores ali presentes e, assim, cada segregação desse campo de análise se estabeleceu. Desse modo, todos esses termos representam um conjunto de sistemas econômicos alternativos à sociedade capitalista atual, (...) (SILVA, 2018, P.27)

Das diferentes formas de fazeres econômicos possíveis, serão apresentados apenas aqueles relevantes para delimitar o entendimento de economia solidária para a realidade brasileira. Isso porque a pesquisa não pretende discutir exaustivamente sobre os conceitos, mas sim construir o arcabouço teórico que

permita compreender esse campo vasto e ainda polissêmico da economia solidária. Assim serão tratados os conceitos “**economia social**”, “**economia popular**”, “**terceiro setor**” e “**economia solidária**”, pois possuem similaridades e convergências, mas não são sinônimos. É importante mapear esse debate conceitual uma vez que o próprio entendimento acerca do que seja a economia solidária não é consensual.

É válido pontuar que os termos selecionados para serem caracterizados não foram escolhidos de forma aleatória, mas sim por estarem presentes nas discussões teóricas feitas pelos principais autores e pesquisadores do tema. As categorias acima mobilizam, de alguma forma, a noção de solidariedade em suas práticas e definições, mas o fazem de forma diferente e, por isso, são comumente diferenciadas nos textos e trabalhos.

O campo da **economia social** é o que, na experiência europeia, marca maior similaridade conceitual com a economia solidária, e surge como uma resposta às disfunções sociais do capitalismo advindas da Revolução Industrial do século XIX (SILVA, 2018). O movimento contestava um conjunto específico de problemas e caracteriza-se pela prestação de serviços aos membros ou sociedade com uma ênfase maior ao objetivo social e não ao capital (CATTANI, 2009 apud SILVA 2018). É importante entender o contexto da América Latina, que guarda particularidades nos processos econômicos e de desenvolvimento (DINIS, 2019). Assim, faz-se necessário delimitar o conceito de **economia popular** já que, conforme observado por Silva (2018), no contexto latino-americano o conceito de “economia solidária” se aproxima em muito do entendimento de “economia popular”, o termo mais comumente usado para caracterizar as práticas econômicas alternativas. Nesse território, a economia solidária se desenvolveu de forma diferenciada, não associada aos movimentos operários, mas através das relações de proximidade, ajuda mútua e vínculos construídos entre as pessoas dentro das próprias comunidades (SILVA, 2018). Ademais, segundo Lechat (2002 apud SILVA 2018), no Brasil o termo economia social é comumente associado à ideia de políticas públicas nas áreas de educação, saúde ou moradia popular, o que não se constitui como objeto de pesquisa desse trabalho.

A **economia popular** diz respeito a um conjunto de atividades de produção, comercialização ou prestação de serviços efetuado coletivamente por grupos populares, sob diferentes modelos de trabalho associativo, estruturados informalmente e fundamentados nas relações de reciprocidade (FRANÇA FILHO, 2007). Contudo, apesar de poderem estar informalmente articulados, o conceito de

economia popular não deve ser confundido com o entendimento de **economia informal**, pois apresentam características diferentes. O economista argentino Coraggio já argumentava que a economia popular não pode ser reduzida à economia informal, pois essa forma de fazer em conta leva em conta, também, o trabalho assalariado formal (CUNHA, 2002).

“Sublinha-se aqui a diferença da economia popular em relação a outros modos de atividades econômicas oriundos dos setores populares como, por exemplo, a economia informal, que compreende iniciativas individuais sem relação com tradições locais nem com laços comunitários. A economia informal representa uma espécie de simulacro das práticas mercantis oficiais, pois trata-se de reproduzir tais práticas e a lógica que as acompanha, porém sem a adoção do registro legal.” (França Filho, pág. 167, 2007)

A identificação de traços de solidariedade no interior das práticas econômicas populares representa uma espécie de prolongamento das solidariedades ordinárias que são tecidas nos grupos primários (França Filho, 2007) e foi nesse contexto que a economia solidária se desenvolve na América Latina. Por isso o termo “economia solidária”, no contexto brasileiro, e em especial no âmbito mineiro, pode ser considerado sinônimo de “**economia popular solidária**” (EPS), apenas demarcando o caráter popular em que o campo se desenvolveu (DINIZ; ROCHA, 2017). Esta é a compreensão que orienta o presente trabalho.

Conforme salientado no Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária:

“No Brasil, o termo mais utilizado pelo Fórum Brasileiro e pelas políticas públicas é Economia Solidária. No entanto, em Minas Gerais, a nomenclatura que ficou amplamente conhecida foi Economia Popular Solidária- EPS. (...) Compreende-se que são os mesmos princípios e diretrizes conceituais e políticas, embora os nomes guardem diferenças.” (MINAS GERAIS, 2015, p. 15)

O **terceiro setor** é o que mais se distancia por estar associado a uma ideia de filantropia e é herdeiro de uma tradição anglo-saxônica (FRANÇA FILHO, 2002). As organizações desse campo não possuem fins lucrativos e apresentam cinco características principais: são formais, privadas, independentes, não distribuem lucros e contam com participação voluntária. Além disso, as organizações não devem ser políticas e nem confessionais (FRANÇA FILHO, 2002).

Finalmente, a **economia solidária**, por sua vez, é um termo originário na França, na década de 1990, que buscava nomear um conjunto de experiências que

se contrastavam com práticas capitalistas, por seu forte caráter solidário (França Filho, 2001; Gaiger e Laville, 2009, apud DINIZ; ROCHA, 2017). Apesar do termo economia solidária ter surgido apenas na década de 90, a gênese do movimento é mais antiga. Os primeiros movimentos operários surgidos após a Revolução Industrial Inglesa já apresentavam características de solidariedade, mas esses movimentos autogestionários foram enfraquecidos e a economia solidária só foi retomada no final do séc. XX, com a falência do modelo europeu de produção e o alto grau de exploração do trabalho humano. Este cenário gerou uma reação dos trabalhadores por meio de sua organização em sindicatos e empreendimentos associativos buscando possibilidades alternativas de cooperação econômica e manifestações de solidariedade na sociedade. (SINGER, 2002; REIS, 2005; ALMEIDA, 2010; DINIZ, ROCHA, 2017; SILVA, 2018). A **economia solidária** foi então, segundo Andion (1998 apud SILVA 2018) como um desenvolvimento da economia social na Europa, onde o termo surge, abarcando um conjunto de outras discussões, como mudanças institucionais da relação entre a esfera econômica, social e solidária, para além das questões puramente organizacionais pregadas pela economia social. “O ressurgimento da economia solidária, no rastro dos novos movimentos sociais europeus, se deu uma parte para questionar uma economia social em vias de se desvirtuar dos princípios democráticos” (CUNHA, 2002, p. 58).

A primeira experiência econômica solidária aconteceu baseada nas ideias do britânico Robert Owen de Aldeias Cooperativas que surgiram como um plano alternativo para reinserir economicamente os pobres após a Revolução Industrial juntamente com o surto sindicalista (SINGER, 2002). Assim surge e se fortalece, a partir de 1820, o movimento cooperativista, que seria a origem histórica da economia solidária em uma fase de “cooperativismo revolucionário”. Há também de se mencionar o autor francês Charles Fourier que, conforme pontuado pelo professor Paul Singer (2002), completa o quadro teórico inicial do que originaria o movimento da economia solidária. Fourier propõe, no lugar das Aldeias Cooperativas, uma opção menos coletivista, chamada Falanstério. Nos falanstérios os meios de produção também seriam de todos, mas sob a forma de propriedade acionária e se preservariam a propriedade privada, com dois mecanismos de redistribuição para evitar uma polarização entre ricos e pobres. Owen e Fourier foram os clássicos do Socialismo Utópico e serviram de inspiração fundamental para que o cooperativismo e as

experiências solidárias seguissem seus próprios caminhos (SINGER, 2002; REIS, 2005).

Com a difusão do cooperativismo, em 1844, os Pioneiros Equitativos de Rochdale adotaram um conjunto de princípios para sua empreitada que se tornaram posteriormente os princípios universais do cooperativismo (SINGER, 2002). Os oito princípios buscavam garantir a democracia, a supremacia do trabalho sobre o capital, o crescimento das cooperativas sem a perda das características solidárias, a educação dos membros e o aumento da confiabilidade dos sócios.

“(…) os princípios universais do cooperativismo: 1º) que nas decisões a serem tomadas cada membro teria direito a um voto, independentemente de quanto investiu na cooperativa; 2º) o número de membros da cooperativa era aberto, sendo em princípio aceito quem desejasse aderir. Por este princípio é conhecido como o “da porta aberta”; 3º) sobre capital emprestado a cooperativa pagaria uma taxa de juros fixa; 4º) as sobras seriam divididas entre os membros em proporção às compras de cada um na cooperativa; 5º) as vendas feitas pela cooperativa seriam sempre feitas à vista; 6º) os produtos vendidos pela cooperativa seriam sempre puros (isto é, não adulterados); 7º) a cooperativa se empenharia na educação cooperativa; 8º) a cooperativa manter-se-ia sempre neutra em questões religiosas e políticas.” (SINGER, 2002, p. 41-42)

Esses princípios surgiram com as cooperativas de produção, por muitos entendidas como a organização típica da economia solidária (CUNHA, 2002; SINGER, 2002) e se caracterizam por pertencer coletivamente aos trabalhadores e serem geridas de forma democrática<sup>5</sup>. Assim, resumidamente, o fortalecimento da economia solidária na Europa está relacionado a aspectos econômicos, a crise do emprego e a exclusão social; aspectos políticos, como a crise do Estado de Bem-Estar e do modelo neoliberal implementado por muitos governos; e aspectos sociais, tais como a importância crescente das organizações solidárias da sociedade civil (REIS, 2005).

Já na América Latina, o termo “**economia solidária**” foi empregado pela primeira vez em 1993, como “economia de solidariedade” pelo sociólogo chileno Luís Razeto (SILVA, 2018). O autor estudava a economia popular desde meados de 1980 com seu grupo de pesquisadores associados no PET (Programa de Economia do Trabalho) e estabeleceu três tipologias de economia popular (individuais, familiares e

---

<sup>5</sup> A discussão a respeito das cooperativas é muito ampla e constitui-se como um campo de pesquisa em si próprio, ainda que dentro das abordagens de economia popular solidária. Contudo, como existem discussões muito específicas e que fogem aos objetivos deste trabalho, optou-se por não aprofundar na literatura desta temática em detalhes.

associativas) e, dentre essas, a tipologia associativa já se assemelhava bastante com o recorte da economia solidária, que posteriormente seria feito (CUNHA, 2002). No caso dessa forma associativa, Razeto propôs as organizações econômicas populares (OEPs), que já marcava similaridades aos empreendimentos econômicos solidários (EES), e seriam pequenas unidades de produção e comercialização já com noções de solidariedade e orientadas para as necessidades integrais dos membros.

As pesquisas do grupo de Razeto demonstraram que tais atividades, antes percebidas puramente como estratégias para subsistência e sobrevivência, passaram a ser encaradas como verdadeira estratégia de vida (CUNHA, 2002). O conceito de **economia solidária** construído por estes autores compreende as experiências que encontram nas relações sociais os principais meios para seu desenvolvimento, marcadas por questões de sustentabilidade ecológica e pela solidariedade, tanto entre os membros quanto na relação com a sociedade. Através dessas relações e processos produtivos, pretende-se transformar as relações sociais, inserindo a defesa dos direitos humanos e das minorias em sua concepção (CUNHA, 2002; SILVA, 2018).

Assim como feito para o contexto europeu, Reis (2005) estabelece alguns fatores que são associados à gênese da economia solidária na realidade latino-americana. O aspecto político foi a mudança da atuação estatal, que historicamente foi incapaz de propor e realizar soluções sustentáveis de desenvolvimentos social na região. Quanto ao aspecto econômico-social levantado pela autora, tem-se a exclusão, empobrecimento e marginalização como problemas graves do final do século XX. Além disso, a autora argumenta que o processo de globalização, ao redistribuir os postos de trabalho no mundo, propiciou o surgimento de relações de trabalho precárias, informais e acentuou as desigualdades sociais.

Com o passar dos anos a economia solidária passou a se diversificar e a se complexificar, a depender dos contextos em que se inseria e das necessidades concretas dos grupos que criavam os empreendimentos. Nessa perspectiva, passou a atuar em interface com o mercado, firmando parcerias com setor público, utilizando-se da reciprocidade ou fazendo uma configuração que mistura as possibilidades anteriores (FRANÇA FILHO, LAVILLE, 2004 apud REIS, 2005). Não é objetivo deste trabalho delimitar detalhadamente a história de todos os empreendimentos existentes, pois é uma discussão à parte dos objetivos aqui definidos, mas é válido citar algumas configurações possíveis para os empreendimentos econômicos solidários, como:

clubes de trocas, coletivos de geração de renda, cantinas populares, empresas de trabalhadores, sistemas de comércio justo e de finanças solidárias, grupos de produção ecológica, comunidades produtivas autóctones, serviços de proximidade, entre outros (ALMEIDA, 2010).

Visando facilitar o entendimento dos conceitos adotados, construiu-se um quadro síntese comparando os diferentes termos.

Quadro 2: Comparativo dos conceitos de economia

CONCEITO	DEFINIÇÃO
Economia Plural	Entende que as relações entre produtores, consumidores e ambiente não são regidos unicamente por princípios mercadológicos. Segundo Polanyi (2012 apud SILVA 2018) existem formas múltiplas de produção e distribuição de riquezas.
Economia Social	É a abordagem que surgiu na Europa que busca acrescentar a ideia de democracia econômica à ideia de utilidade social através do mercado (SILVA, 2018).
Economia Popular	Configura-se como as atividades de produção, comercialização ou prestação de serviços efetuadas coletivamente por grupos populares, sob diferentes modelos de trabalho associativo (FRANÇA FILHO, 2007).
Terceiro Setor	Setor à parte das esferas do Estado e mercado, com sentido de preencher as lacunas existentes para satisfazer necessidades e suplementar na economia (FRANÇA FILHO, 2002).
Economia Solidária	É o conceito que faz uma reatualização histórica da economia social, através da produção baseada na solidariedade e nos princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática. A produção e distribuição dos bens e serviços é pautada nas relações próximas (comumente territorializadas) de produtores e consumidores (FRANÇA FILHO, 2002; FRANÇA FILHO, 2007; SILVA 2018).

Fonte: Elaboração própria a partir dos autores estudados.

Resumidamente, os termos se aproximam por mobilizarem a ideia de solidariedade, mas se diferenciam pelo contexto sociopolítico de emergência, o papel que desempenham na sociedade e o lugar que ocupam entre as esferas do Estado e do mercado (FRANÇA FILHO, 2002), bem como por apresentarem entendimentos distintos ao papel da solidariedade na sociedade. Para França Filho e Laville (2004 apud REIS, 2005) como os diferentes contextos influenciam a configuração que a economia solidária tomará ao se concretizar, isso abre espaço para que o fenômeno seja interpretado de formas diferentes. É oportuno destacar então que, para além da multiplicidade de nomenclatura, há na literatura uma multiplicidade de interpretações, divergências de entendimentos sobre este campo e diferentes abordagens possíveis para sua capacidade de transformação (FRANÇA FILHO, 2007; ALMEIDA, 2010; SILVA, NAGEM, 2011; NAGEM, SILVA, 2013; SILVA, 2018).

O pesquisador Leite (2009 apud SILVA, NAGEM, 2011), analisou os entendimentos principais veiculados e agrupou os autores em três linhas ou vertentes principais de entendimento das potencialidades da economia popular solidária.

A primeira linha de teóricos entende a economia solidária como um **novo modo de produção**, com princípios e práticas avessos àqueles que caracterizam o sistema capitalista e entre os autores adeptos a essa linha destaca-se o professor Paul Singer. Para este pensador, a economia solidária não é uma mera resposta às falhas do sistema, mas sim uma alternativa superior ao capitalismo, pensada para criar uma nova sociedade “de baixo para cima” a partir de intervenções de instituições alternativas, como os empreendimentos solidários (CUNHA, 2002), que é uma forma de produção com a vida social organizada de forma comunitária (SINGER, 2002).

A ideia defendida por Singer (2002) é que os empreendimentos econômicos solidários (EES) se agreguem em um todo economicamente consistente, capaz de fornecer trabalhos e meios de reprodução ampliada da vida, através de uma racionalidade solidária e cooperativas que reproduzam igualdade de direitos e poder. Para que isso seja possível, o economista entende que é necessário um apoio financeiro e científico-tecnológicos solidários de forma a conseguir alcançar patamares elevados de eficiência e qualidade.

A segunda, entende a EPS como um **modelo de produção que convive com o sistema capitalista** e com ele se relaciona, assim como ocorre com outros modelos existentes e dentre os teóricos dessa vertente, destaca-se o autor Genauto França Filho. França Filho (2007) destaca três singularidades da economia solidária: a primeira delas diz respeito à possibilidade de pensar as práticas de economia solidária como uma projeção, no nível micro ou meso-social, do conceito macro-social de economia plural. A segunda, concerne à possibilidade de compreender a economia solidária como uma articulação entre três lógicas econômicas: a) a mercantil, em que as trocas são caracterizadas pela impessoalidade e equivalência monetária, com relações utilitárias de interesse pessoal; b) a não mercantil, caracterizada pela verticalização e obrigatoriedade da relação, geralmente pela figura do Estado; e c) a não monetária, definida pela circulação horizontal dos bens e pela perenização dos laços em detrimento da satisfação utilitária de necessidades, pautados na lógica da dívida (REIS, 2005). Por fim, a terceira singularidade remete à possibilidade de entender as práticas de economia solidária como um modo de gestão, enfatizando o

desafio da sustentabilidade de tais práticas solidárias, de se desenvolver com uma lógica própria em um contexto regido pelos princípios capitalistas de gestão competitiva.

Fundamentar a economia solidária como a combinação de diferentes lógicas econômicas, e não como uma “nova economia” ganha relevância por impactar nas possibilidades de intervenção com desenhos diversos de políticas públicas. O argumento construído, e com o qual o presente texto está alinhado, é o de que a economia popular solidária não necessariamente é uma alternativa às formas dominantes de economia

“que serviria de ajuste às disfunções do sistema econômico vigente, como se a economia solidária tivesse a função de ocupar-se dos pobres e excluídos do sistema econômico, constituindo uma espécie de setor à parte, com um papel funcionalmente bem definido em relação ao conjunto” (FRANÇA FILHO, 2007, p. 160).

O terceiro grupo interpreta a economia solidária simplesmente como uma **reação às crises do sistema capitalista**, que se ocupa apenas de tratar das distorções evitando que os excluídos do mercado formal fiquem na vulnerabilidade. Dentro desta linha teórica encontra-se o sociólogo peruano Aníbal Quijano, que pauta sua análise da economia solidária em dois conceitos fundamentais, da reciprocidade e da comunidade, que já era fundamentais na vida social da América Latina pré-colonial. O primeiro conceito diz respeito às relações estabelecidas entre os indivíduos iguais, a um nível além do mercado, e o segundo trata da igualdade entre os membros existente para a gestão coletiva. Contudo, Quijano (1998 apud CUNHA, 2002) argumenta que essas características não são suficientes para defender a existência de uma “alternativa ao capital”, mas sim que se trata na verdade de um “capitalismo dos pobres”, em suas palavras, que tem a função de se ocupar daquela parcela dos trabalhadores impedidos de trabalhar, configurando-se como uma estratégia de sobrevivência, dentre tantas outras possíveis.

Quijano (1998 apud CUNHA, 2002) defende que existe nas experiências solidárias vivenciadas uma grande tensão entre as práticas comunitárias e um individualismo ainda muito acentuado. Além disso, aponta para a fragilidade econômica dos empreendimentos que se mantêm fiéis aos princípios ou a perda do caráter autogestionário para que o empreendimento sobreviva, o que o levou a crer que uma mudança súbita na geração de empregos do mercado resultaria em um enfraquecimento significativo do movimento.

Considerando que as vertentes representam o cruzamento entre os pressupostos de fundo que habitam os debates políticos com a influência cultural no entendimento de soluções apresentadas, entende-se que as vertentes se constituem como paradigmas ideacionais, conforme definição de Campbell (1998 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017) anteriormente apresentada. Com o referencial teórico que identifica o impacto das ideias nas práticas políticas, bem como as principais concepções teóricas e ideológicas sobre o campo, foi constituído o arcabouço teórico chave que balizará a análise da economia popular solidária nos capítulos posteriores, de forma a verificar quais dessas ideias mobilizaram os atores e impactaram de fato na política pública de EPS.

Com capítulo, o trabalho cumpre seu objetivo específico de identificar as diferentes concepções de EPS existentes na literatura e quais os pontos de convergência e divergência entre elas. O capítulo seguinte apresenta a constituição do campo da política de economia popular solidaria no Brasil; suas características, as ideias que deram sustentação à política ao longo de sua trajetória e os desafios para sua institucionalização.

## 4 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: HISTÓRICO, ATORES E DESAFIOS

Esse capítulo tem por objetivo analisar a constituição da economia popular solidária/ EPS no Brasil, os princípios que sustentam esse campo, sua trajetória no país a partir dos principais atores e as articulações das ideias, a partir das categorias analíticas construídas no capítulo anterior. Para entender a experiência federal de formulação da política pública em Economia Popular Solidária fez-se necessária uma contextualização do surgimento dos empreendimentos, os atores envolvidos, visto que são esses atores que se mobilizaram em prol de reconhecimento governamental, vocalizando as ideias ou visões de EPS que nortearam esse processo. Para isso o capítulo tem duas subdivisões, sendo que a primeira que discute as ideias que sustentam o campo da economia solidária e a segunda descreve a constituição do campo no Brasil.

### 4.1 Os princípios gerais do movimento da economia solidária

Para garantir um melhor entendimento do campo da economia popular solidária foram sistematizados os principais sentidos e ideias que o sustentam. Apesar do dissenso sobre o que a economia popular solidária representa, é possível identificar os princípios norteadores que embasam as experiências diversas que se materializam na realidade dos trabalhadores e quem são os atores que atuaram e atuam no campo. “A economia solidária possui princípios norteadores que podem estar presentes em sua totalidade ou apenas em parte nas organizações solidárias” (REIS, 2005, p.17). Dentre os valores e características comuns observados, destacam-se os princípios da **solidariedade**, **autogestão**, **cooperação** e **participação democrática**, mobilizados pelos empreendimentos com o objetivo da reorganização social, reprodução sustentada da vida através das demandas reais e territorializadas, através das relações de reciprocidade, o que permite as estratégias de redes e adensamento delas (SINGER, 2002; FRANÇA FILHO, 2007; ALMEIDA, 2010; BRASIL, 2015; MINAS GERAIS, 2015; DINIZ, ROCHA, 2017).

Segundo Singer (2002), os princípios básicos são o direito à liberdade individual e a propriedade coletiva ou associada do capital; e da aplicação desses princípios básicos surgem a solidariedade e a igualdade.

“A Economia Solidária expressa formas de organização econômica – de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e

consumo – baseadas no trabalho associado, na autogestão, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade” (BRASIL, 2015, p. 6)

O princípio da **solidariedade**, que é a base do movimento, deve ser confrontado com a ideia de filantropia e caridade comumente associado (CUNHA, 2002; SILVA, 2018). O que o movimento trata como solidariedade são as relações de reciprocidade que se estabelecem entre as pessoas, e que se sobrepõem aos interesses individuais, como uma forma de organização dos laços sociais (SANTOS, 2013). A solidariedade proposta enfatiza o caráter político e histórico da solidariedade, que propõe a transformação social. Nas palavras de Laville, apud Cunha (2002):

“Ao contrário do que pode levar a crer o encanamento da palavra solidariedade pelos promotores de certas ações caritativas, a economia solidária não é um sinônimo da desregulação que quer subsidiar a ação pública pela caridade (...). Ela emana de ações que visam instaurar regulações internacionais e locais, complementando as regulações nacionais ou suprimindo suas lacunas. (...) A economia solidária busca uma democratização da economia articulando as dimensões de reciprocidade e redistribuição da solidariedade para reforçar a capacidade de resistência da sociedade à atomização social, acentuada pela monetarização e mercantilização da vida cotidiana” (CUNHA, 2002, p. 59)

O princípio então é de uma *solidariedade democrática*, através da transformação da solidariedade em economia, que prega a igualdade de direito entre as pessoas, rompendo com a noção de caridade e dando lugar a uma política da solidariedade entre indivíduos livres e iguais (SANTOS, 2013; SILVA, 2018). O que o princípio prega é o definido por Assman e Sung (2000 apud SILVA 2015) como a dimensão ético-política da solidariedade, que busca a transformação social positiva para enfrentar as desigualdades, por meio de soluções sustentáveis e estruturais para os problemas vivenciados.

A **autogestão** é a expressão da substituição da competição pela solidariedade democrática nos EES. Sobre a autogestão, Singer (2002) a define como uma oposição à heterogestão, característica das empresas não solidárias, e está intimamente associada à participação democrática. A autogestão é o ponto de partida do movimento da economia solidária, portanto é fundamental que o trabalho dentro dos empreendimentos seja organizado por mecanismos democráticos e emancipatórios, que neguem uma relação patrão-empregado (CONTI, ANTUNES, 2020).

Ao invés da administração hierárquica, nos empreendimentos econômicos solidários a administração é feita a partir da **participação democrática**, em que todos os membros participam e tem a obrigação adicional de se preocupar com os problemas gerais do empreendimento. Este princípio pode ser considerado como uma “consequência” da aplicação dos princípios da igualdade e solidariedade, pois para a participação nos EES, os trabalhadores ou sócios são considerados iguais independentemente de seu capital no empreendimento (PORTO, OPUSZKA, 2015).

Além disso, ou por isso mesmo, todas as decisões são tomadas por assembleias. Nos casos de EES menores, tais decisões ocorrem com a participação de todos e, em casos de empreendimentos maiores, em que a participação direta e constante se torne inviável, pela eleição de delegados por seção ou departamento. Nesses casos, os “níveis mais baixos”, na definição do autor Paul Singer (2002), delegam para os “níveis mais altos” a responsabilidade da autogestão, em uma dinâmica em que os fluxos de demanda são de baixo para cima e de informação de cima para baixo, tendo a assembleia a autoridade máxima. Ainda segundo Singer, o principal mérito desse método é o desenvolvimento humano dos membros, estimulado pela participação ativa e inteligente na solução de problemas.

“A autogestão promete ser eficiente em tornar empresas solidárias, além de economicamente produtivas, centros de interação democráticos e igualitários (em termos), que é o que seus sócios precisam” (SINGER, 2002, p. 23).

Alguns atores apontam a necessidade de driblar questões cotidianas para que a preocupação com o trabalho desenvolvido nos empreendimentos não corrompa as ações necessárias para se manter gestão democrática e autônoma (SINGER, 2002; REIS, 2005). Alguns desses elementos são o desinteresse dos sócios em apropriar-se dos problemas e questões administrativas dos empreendimentos, e a insuficiente formação democrática e empreendedora dos sócios (BUNCHRAFT, 2004; FSM, 2005 apud REIS, 2005).

O princípio da **cooperação** é caracterizado pela contribuição dos participantes para uma estratégia de interação social que legitima socialmente os indivíduos em busca de um objetivo comum através de ações e benefícios compartilhados por todos, em que os mesmos possuem igualdade de direitos (PORTO, OPUSZKA, 2015; SILVA, VALADARES, ANDRADE, 2016). Este princípio permite fazer comparações de utilidade social e individual, possibilitando às pessoas o conhecimento e vivência de uma alternativa de comportamento social baseado na

ajuda mútua. Essas relações podem ser constituídas para suprir necessidades de diversas esferas, como acesso a saúde, educação e até mesmo preservação ambiental (SCHOLZ, ROSA, BORGES, 2014; PORTO, OPUSZKA, 2015).

Gaiger (2003, apud ORTIZOGA, 2014) argumenta que a combinação dos princípios da autogestão e cooperação é que permitem reconciliação entre o trabalhador e as forças produtivas, por recuperar as condições necessárias para uma experiência integral de vida laboral. Embora os EES busquem uma organização que vise sua inserção econômica, os princípios apontam para uma centralidade da dimensão política (NAGEM, SILVA, 2013) e para a necessidade de repensar o fortalecimento do território, pois as demandas locais são que organizam as redes de cuidado e solidariedade que são estabelecidas (ORTIZOGA, 2014; DINIS, 2019).

Isso se traduz no relacionamento com as questões locais e comunitárias nas quais os empreendimentos estão inseridos (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2006 apud NAGEM, SILVA 2013), uma vez que as ações de EPS reúnem as diferentes esferas social, política, cultural e ambiental (CONTI, ANTUNES, 2020). Isso ocorre porque a organização da EPS não pressupõe a viabilidade econômica como mais importante que os modos de vida locais e do bem-estar das pessoas que atuam nos empreendimentos. Isso implica tanto em uma noção de **sustentabilidade múltipla** e autonomia interdependente, do ponto de vista dos empreendimentos, quanto em um grande potencial de **desenvolvimento endógeno**, do ponto de vista dos territórios.

A noção de uma **sustentabilidade multidimensional** abarca a noção de viabilidade financeira, mas não se limita a ela. A motivação social justa e solidária em todas as etapas de atividades vividas coletivamente nos empreendimentos acarretam em referências de êxito distintas daquelas do capitalismo. A manutenção dos traços de reciprocidade e fraternidade, dos processos de autogestão e autonomia, incitando a participação e o engajamento; a criatividade na solução alternativa para os problemas e preocupação com o meio ambiente e com o progresso sustentável são também dimensões consideradas na noção de sucesso desenvolvida (REIS, 2005).

Isso, porque, segundo Adion (2001 apud REIS 2005), os empreendimentos econômicos solidários (EES) assumem ao mesmo tempo funções de espaços produtivos, por serem geradores de bens e serviços através do trabalho; espaços de proximidade, por gerarem socialização, e espaços públicos por proporcionarem reflexão e ações políticas. Assim, entende que a sustentabilidade desses empreendimentos deve ser definida para além da dimensão econômica, não se

restringindo aos resultados financeiros provenientes das relações mercantis, mas sim que a sustentabilidade implica em uma série de dimensões que interferem na dinâmica da organização. Nesse sentido, Tatiane Reis (2005) propôs um quadro que agrupa as dimensões importantes para a sustentabilidade dos EES, seus componentes e quais os indicadores, como pode ser visto no quadro 3 abaixo.

Quadro 3: Dimensões de sustentabilidade

Dimensão	Componentes	Indicadores
Econômica	Mercantil	Vendas produtos/ serviços
		Não Mercantil
	Não monetário	Trabalho voluntário
		Doações não monetárias
		Práticas recíprocitárias (ações comunitárias, mutirões, formas de troca/ dádiva)
	Social	Construção do vínculo Associativo
Grau de coesão social		
Política	Nível Interno	Grau de democracia interna
		Grau de comprometimento
	Nível Institucional	Existência de ação pública
		Nível de articulação em redes
Gestão	Infra-estrutura	Acesso aos meios de produção
		Acesso a tecnologias gerenciais
		Acesso a espaço físico
	Conhecimento	Habilidade técnica
		Habilidade gerencial
		Formação geral (sociopolítica)

Fonte: Quadro retirado de Retirado de REIS, p. 106, 2005

A sustentabilidade, na concepção do estudo de Reis, é entendida como a capacidade de os empreendimentos se manterem em funcionamento cumprindo os objetivos a que se propõem, em consonância com a filosofia da Economia Solidária. Está relacionada não apenas com o resultado financeiro ou com a capacidade de obter um faturamento dentro do empreendimento que seja suficiente para cobrir as despesas operacionais e remunerar regularmente os seus participantes. Mas relaciona-se também com o resultado político e social das suas ações, e com uma diversidade de fatores que interferem na sua viabilidade e no seu projeto político. (REIS, 2005)

Segundo Leite (2009 apud NAGEM, SILVA, 2013), o caráter multidimensional da economia solidária passa a ter como especificidade combinar

dinâmicas de iniciativas privadas com propósitos centrados nos interesses coletivos. A razão econômica é acompanhada por uma finalidade social e, assim, a ação econômica submetida ao contexto social é também um elemento fundamental para a economia popular solidária.

Já a noção de **desenvolvimento endógeno** vem da reafirmação do espaço social como basilar para os processos estruturados de subsistência para além das fronteiras econômicas. A dinâmica da economia solidária é formada pelo circuito integrado de laços entre produtores/prestadores e consumidores/usuários para além dos econômicos, numa lógica de rede que, pelo caráter territorializado e pautado em demandas reais da economia, rompe com os conceitos abstratos de demanda e oferta, geralmente empregados (FRANÇA FILHO, 2007). Essa ruptura com a dicotomia habitual permite a criação do conceito de “prossumidores”.

a regulação ocorre através de debates públicos no espaço associativo, num exercício de democracia local em que os próprios moradores planejam e decidem sobre a oferta de produtos e/ou serviços (ou seja, a criação das atividades sócio-econômicas), em função de suas próprias demandas, que são identificadas previamente” (FRANÇA FILHO, 2007, p. 161)

O desenvolvimento local se fundamenta no uso dos potenciais recursos locais, a participação social, inovações, mudanças tecnológicas e os próprios territórios como fatores para desenvolvimento endógeno, ou seja, considera fatores benéficos das próprias comunidades que podem ser mobilizados por políticas de desenvolvimento local (PANCHI, PANCHI, CÓRDOVA, ROMÁN, 2017). Nessa perspectiva, o caráter endógeno do desenvolvimento consiste em reconhecer e valorizar as capacidades locais, que possam impulsionar a superação de obstáculos e desenvolvimento (SILVA, 2011) para satisfazer as necessidades básicas da população local em termos materiais, sociais e políticos (PANCHI, PANCHI, CÓRDOVA, ROMÁN, 2017).

Dessa forma, é possível afirmar que há convergência entre a atuação territorializada dos empreendimentos econômicos solidários e os pilares do desenvolvimento endógeno (PANCHI, PANCHI, CÓRDOVA, ROMÁN, 2017). Ao atingir as esferas sociais, políticas e ambientais para a superação das desigualdades, os empreendimentos econômicos solidários revestem-se de potencial estratégico para estimular, através das redes, potencialidades locais gerando crescimento

econômico com proteção dos ecossistemas e respeito às diversidades culturais (SILVA, 2011; SCHOLZ, ROSA, BORGES, 2014).

Um desenvolvimento endógeno consiste na ordenação do processo acumulativo em função de prioridades definidas pela própria comunidade em questão. Nesse sentido, uma “endogeneização do desenvolvimento” requer estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural (DINIZ, 2019, p. 979)

Por fim, a economista Sibelle Diniz (2019) argumenta que para o desenvolvimento e expansão das atividades econômicas que usam capital extensivo, as atividades de pequena dimensão são cada vez mais cruciais e interligadas. Apesar de estarem cada vez mais distantes do ponto de suas características (quais atividades realiza), estão cada vez mais interdependentes, uma vez que as atividades não desenvolvidas pelo capital hegemônico são, em parte, absorvidas pelas produções locais e de menor escala.

Assim, a economia popular solidária constitui seu potencial transformador ao não desvincular as atividades econômicas das relações sociais, pois estimula potencialidades locais ainda não trabalhadas, podendo gerar crescimento local e sustentável (SCHOLZ, ROSA, BORGES, 2014; DINIZ, 2019). Este potencial transformador revela-se, também, na capacidade da EPS de suprir as demandas locais e compartilhar socialmente os ganhos sociais, em termos de acesso a bens e serviços, em contraste com a forma de apropriação dos bens e riquezas produzidos pelo mercado formal, que é cooptada por uma parcela específica da população (DINIZ, 2019).

Os princípios da economia solidária, portanto constituem-se como *conceitos de primeiro plano*, segundo teorizado por Campbell (1998 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017), pois são essas diretrizes dos princípios que articulam estrategicamente as ideias da economia solidária. O detalhamento dessa seção faz-se necessária para avaliar, a partir dos princípios norteadores apresentados, quais deles são perceptíveis na trajetória das políticas brasileira e mineira, identificando como eles influenciaram no enquadramento das políticas públicas. Juntamente com os três paradigmas ideacionais anteriormente apresentados estas serão as dimensões teóricas usadas para compreender as experiências de políticas públicas em economia solidária.

## 4.2 A Constituição do campo no Brasil

França Filho (2007) argumenta que o campo da economia solidária, no Brasil, é constituído basicamente por quatro categorias de atores; assim nessa seção será analisado como esses atores se mobilizaram para a constituição da política pública de EPS a nível nacional e sob influência de quais ideias.

A experiência solidária no Brasil se inicia com a chegada das cooperativas no séc. XX, com os imigrantes europeus (SINGER, 2002). Contudo, foi com a crise social das décadas de 80 e 90, a queda das taxas de empregos e acentuação da desigualdade social, que as experiências econômicas solidárias passaram a multiplicar-se no território brasileiro e ganhar relevância (SINGER, 2002; ALMEIDA, 2010; SILVA, 2018). Nesse período em que os sinais mais significativos de empreendimentos econômicos solidários surgiram, foram identificados diversos tipos de iniciativas (MONTEIRO, 2009).

Assim, apresenta-se a primeira categoria de atores descritas pelo autor Genauto França Filho (2007), as organizações de primeiro nível, os próprios empreendimentos econômicos solidários (EES). Nas palavras de Nagem e Silva (2013), os EES são as células básicas do movimento, caracterizados pela posse coletiva dos meios de produção; a gestão democrática da empresa, seja participação direta ou representação; a repartição da receita líquida entre os cooperadores e a destinação do excedente econômico por critérios acertados entre todos os cooperados. É possível perceber a forte influência dos princípios universais do cooperativismo postos pelos Pioneiros Equitativos de Rochdale, ainda em 1844, na definição desses atores, conforme trecho abaixo:

Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) - são organizações com as seguintes características: 1) Coletivas (organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como associações, cooperativas, empresas autogestionárias, clubes de trocas, redes, grupos produtivos, etc.); 2) Seus participantes ou sócias/os são trabalhadoras/es dos meios urbano e/ou rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; 3) São organizações permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e as que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas; 4) Podem ter ou não um registro legal, prevalecendo a existência real; 5) Realizam atividades econômicas que podem ser de produção de bens, prestação de serviços, de crédito (ou seja, de finanças solidárias), de comercialização e de consumo solidário (FÓRUM

## BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2015 apud MINAS GERAIS, 2015)

A heterogeneidade dos empreendimentos permite distinguir a economia solidária em subcampos que possuem diferentes graus de consolidação (FRANÇA FILHO, 2007). Alguns exemplos são: comércio justo ou comércio solidário, finança solidária, clubes de trocas, empresas sociais, cooperativas, associações, logística solidária, fundos rotativos solidários, fundos não reembolsáveis, movimentos sociais rurais e urbanos, assentamentos agrários, entre outros. Apesar das possibilidades diversas de configurações, França Filho e Laville (2004 apud ROCHA; DINIZ, 2017) apontam cinco traços característicos aos EES, sendo: pluralidade de princípios econômicos, autonomia institucional, democratização dos processos decisórios, sociabilidade comunitária-pública e finalidade multidimensional.

Esse impulso de criação de diversos EES no país foi resultado da congruência de dois fatores importantes: o excedente de mão-de-obra e o fortalecimento do movimento militante que defendia formas alternativas de organização social para enfrentamento da crise (SILVA, 2018), ou seja, através de uma *condição de incerteza* e o *fortalecimento de paradigmas* solidários em movimento sociais. Contudo, juntamente com a economia solidária, outras respostas à crise de 1990 emergiram, como a terceirização e a flexibilização do trabalho. Nessa época surgiram várias cooperativas de trabalho, conhecidas como “coopergatos”, que na verdade eram empresas disfarçadas que buscavam se isentarem de gastos com direitos trabalhistas (NAGEM, SILVA, 2013). Assim, mesmo para aqueles que conseguiram manter-se empregados, as condições pioraram, pois a flexibilização trabalhista e a redução dos salários foram utilizadas pelas ferramentas dos empregadores (CONTI, ANTUNES, 2020). Isso demonstra que nessa *condição de incerteza*, ideias distintas da economia solidária também surgiram, a partir de *pressupostos de fundo* e *constrangimentos cognitivos* mais associados ao neoliberalismo.

Esse processo de “desenvolvimento” da EPS no período dos anos 80 e 90 foi muito estimulado pela atuação da Cáritas, entidade católica ligada à Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB). Em 1980 a entidade financiou os chamados Projetos Alternativos Comunitários (PACs), iniciativas embrionárias da EPS já que boa parte das PACs se tornaram, posteriormente, unidades de economia popular solidária (SINGER, 2002; FRANÇA FILHO, 2013). No ano seguinte, 1981, a Cáritas

desenvolveu outro projeto com características solidárias, os fundos solidários, que também impulsionaram o movimento no país (ALMEIDA, 2010).

Os PACs incluem, além dos tradicionais projetos de assistência, também projetos de apoio a movimentos populares ou a sindicatos e, mais importante em termos de economia solidária, projetos econômicos coletivos, de produção ou prestação de serviços. A Cáritas oferece aos PACs crédito subsidiado e assessoria técnica, a partir do apoio financeiro de outras Cáritas europeias e agências religiosas internacionais como a Misereor, da Alemanha e a Cordaid, da Holanda, além de um fundo nacional de doações (a Campanha Permanente da Solidariedade) (CUNHA, 2002, p. 71)

Algumas das PACs foram criadas dentro de assentamentos do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), o que contribuiu para a confluência com o cooperativismo agrícola desses trabalhadores (SINGER, 2002) tornando o MST também um ator relevante para a experiência econômica solidária brasileira. Em 1990, o movimento dos Trabalhadores Sem Terra fundou o Sistema Cooperativista dos Assentados (CSA), que possuía estrutura organizativa em três níveis, local, estadual e nacional (CUNHA, 2002).

Outra movimentação que marcou o início da experiência brasileira foram as experiências de cooperativas autogestionárias, resultantes da tomada de fábricas falidas pelos trabalhadores (SINGER, 2002). Após quase uma década de experiências isoladas, em 1994, foi criada a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) que passou a atuar como entidade de apoio e fomento às iniciativas de empresas falimentares assumidas por trabalhadores e geridas com princípios solidários (SINGER, 2002; ALMEIDA, 2010). A mesma atividade de assessoramento foi desenvolvida pela União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL), criada em 2000, pelo sindicato dos metalúrgicos do ABC. Da forma como a literatura trata essa movimentação inicial de tomada de massas falidas de fábricas, é possível inferir que esses trabalhadores eram adeptos ao Paradigma 1, ou seja, entendiam que com as experiências econômicas solidárias seria possível superar o modo de produção vigente.

As universidades também atuaram de forma relevante no fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários, uma vez que grupos ligados às universidades passaram a oferecer para a população do entorno formação e assistência na constituição de pequenos empreendimentos (CONTI, ANTUNES, 2020). A atuação das universidades como entidades de apoio e fomento começou por volta dos anos 1999, através das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas

Populares (ITCPS) (SINGER, 2002; ALMEIDA, 2010; FRANÇA FILHO, 2013). As ITCPS constituíram uma rede que se reúne periodicamente para aprimorar as metodologias de incubação e posicionar-se perante o movimento de economia popular solidária. Ademais, a rede filiou-se à Fundação Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho) rede universitária nacional que possuía dentre suas atividades, o Programa Nacional de Economia Solidária e Desenvolvimento Sustentável. Essas articulações foram relevantes tanto do ponto de vista dos auxílios aos EES, quanto do ponto de vista político, de mobilização e articulação do movimento que surgia.

Por fim, destaca-se também por sua atuação relevante para constituição do campo no país, a Central Única de Trabalhadores (CUT) que, em 1999, em parceria com a Unitrabalho e o Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos), construiu a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS). A agência tinha por objetivo a proposição de políticas de desenvolvimento local e economia solidária (SINGER, 2002; ALMEIDA, 2010). Em 2000, foi criado o Fórum de Articulação de Comércio Ético e Solidário, para fomentar um comércio ético e solidário no Brasil (FACES do Brasil).

As entidades que atuaram, então, como a segunda categoria de atores, são as entidades de apoio e fomento (EAF) (França Filho, 2007), que foram definidos no Plano Mineiro de Economia Popular e Solidária (2015) como estruturas organizativas que desenvolvem uma gama de atividades com vistas a apoiar diretamente os empreendimentos solidários. As atividades podem ser de “capacitação, assessoria, incubação, pesquisa, acompanhamento, fomento à crédito, assistência técnica e organizativa” (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2015 apud MINAS GERAIS, 2015). França Filho (2007) argumenta ainda que o papel dessas organizações é mediar a lógica dos EES, com as injunções institucionais da conjuntura que circunscreve esses empreendimentos. Esse campo relacional requer um espaço de aplicação estratégica para a realização dos processos necessários para o assessoramento, envolvendo ações como capacitações, auxílio na formalização, responsabilidade socioambiental, entre outras (SCHOLZ, ROSA, BORGES, 2014).

Esses atores brasileiros, tanto os EESs como as EAFs, passaram a construir uma complexa rede de trocas de experiências e, inclusive, a ser contratados por prefeituras para capacitação de beneficiários de programas de assistência social.

Assim, para facilitar essa articulação, foram criados espaços de debates e reflexão sobre a proposta para a economia solidária no Brasil (ALMEIDA, 2010). Desses eventos de articulação anteriores à existência de uma iniciativa governamental a nível nacional, destacam-se: I, II e III Fórum Social Mundial, com a primeira edição realizada em 2001; e a I, II e III Plenária Brasileira de Economia Solidária, com primeira edição realizada em 2002. Esses eventos reivindicavam a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), porque as soluções apresentadas pela via do emprego formal mostraram-se insuficientes para refrear o avanço do desemprego e da informalização da economia (SILVA, NAGEM 2013). Além disso, a partir desses encontros foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Esses eventos foram importantes para que as ideias da economia fossem melhor articuladas e estrategicamente estruturadas, de forma a criar *programas* mais consistentes e detalhados. Essa nova forma de mobilização conjunta, pelas redes e fóruns detalha a terceira categoria de atores definida por França Filho (2007), a das redes e fóruns de economia solidária, constituindo-se basicamente na forma de auto-organização política (FRANÇA FILHO, 2007). Tais redes podem possuir objetivos diferentes, mas se assemelham por estruturar a interdependência dos empreendimentos, de forma a garantir sua autonomia. As redes são um substrato importante para os processos da EPS, pois vincula as atividades econômicas às relações sociais no sentido mais estrito, através da produção e distribuição de riquezas (DINIZ, 2019).

Esses encontros proporcionados pelas redes buscavam criar uma unicidade para o movimento de EPS no Brasil a partir de experiências diversas e, para isso, criavam documentos norteadores. Conti e Antunes (2020) fizeram uma síntese dos princípios da economia solidária, a partir dos documentos dessas plenárias realizadas no país, partindo-se de uma definição concisa expressa na cartilha intitulada “Economia Solidária: outra economia a serviço da vida acontece”.

Esse esforço demonstra, em alguma medida, como o campo foi entendido nessas movimentações iniciais e, com base nas leituras e análises feitas, os autores perceberam que os textos construídos os seguintes princípios norteadores para o movimento no território brasileiro. Analisando-se os princípios mobilizados pela cartilha das plenárias e pelos autores, é possível argumentar um alinhamento do movimento com os *conceitos de primeiro plano* da EPS apresentados na seção anterior.

#### Quadro 4: Princípios da EcoSol (Economia Solidária)

<p><b>Cooperação:</b> pressupõe a existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a justa distribuição dos resultados alcançados e a responsabilidade solidária sobre os possíveis ônus.</p>
<p><b>Autogestão:</b> compreende um conjunto de práticas democráticas participativas nas decisões estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, sobretudo no que se refere à escolha de dirigentes e de coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, nas definições dos processos de trabalho, nas decisões sobre a aplicação e distribuição dos resultados e excedentes, além da propriedade coletiva da totalidade ou de parte dos bens e meios de produção do empreendimento.</p>
<p><b>Solidariedade e Sustentabilidade:</b> Está expressa na forma como os participantes da ECOSOL se relacionam com a sociedade, com a produção, com o consumo e com o ambiente natural, estabelecendo compromissos com as comunidades locais, colocando o bem viver como objetivo das organizações, buscando o bem-estar dos trabalhadores e consumidores, o comércio justo e solidário e o desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional.</p>
<p><b>Ação econômica:</b> compreende a agregação de esforços e recursos para produção, beneficiamento, crédito, comercialização ou consumo, visando a viabilidade econômica dos empreendimentos associada aos aspectos culturais, ambientais e sociais.</p>

Fonte: Retirado de Conti, Antunes (2020)

O exame desses princípios também permite perceber como a economia solidária foi adotada pelos participantes do movimento como uma estratégia para além da vulnerabilidade causada pelas falhas de mercado, uma vez que por meio dela é possível desenvolvimento territorial endógeno e emancipação política dos trabalhadores, o que foi inferido a partir dos princípios **autogestão** e **solidariedade e sustentabilidade**. Isso implica que as ideias da Vertente 3, de que a EPS se ocupa prioritariamente com as falhas de mercado, apresentada no capítulo anterior, pouco impactaram na constituição inicial do movimento. Contudo, os dados obtidos não foram suficientes para fazer uma diferenciação segura entre a influência das ideias das vertentes 1 ou 2, nesse primeiro momento, ou seja, se a EPS seria um novo modo ou modelo de produção.

Dado esse quadro sintético de atores e ideias existentes, foi com o Governo Lula que esse movimento social ganhou espaço na agenda pública e passou-se a pensar em políticas públicas para EPS, a nível federal no Brasil. Políticas essas que se configuraram como reforço a essas iniciativas já existentes (MONTEIRO, 2009). Isso corrobora o já teorizado por Hall (1989 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017), uma vez que, apesar de já possuir uma ideia coerente e que apresentasse soluções para problemas vivenciados pelo país, desde a década de 80, é apenas com a mudança de *contexto político institucional* (ascensão de um governo progressista), associado a uma *situação de incerteza relativa* (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017), que as proposições da EPS conseguiram

constituir uma base de legitimidade suficiente para refletir nas decisões governamentais.

No ano de 2003 foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), pela Lei nº 10.683 e regulada pelo Decreto nº 4.764, do mesmo ano (ALMEIDA, 2010; SILVA, 2017). É importante destacar que a vinculação da política ao órgão responsável pelas políticas de trabalho e emprego representa que as ideias fruto dos debates em torno da economia solidária e do diálogo entre os atores foi refletido na decisão do lugar institucional da política nacional, já que desde sua criação se tinha o entendimento de que a economia popular solidária pertence ao mundo do trabalho (CUNHA, 2007). O entendimento da política pública de EPS no lócus do Ministérios de Trabalho e Emprego era um dos *enquadramentos* possíveis, uma vez que a pauta poderia ser, a depender de outros *conceitos de primeiro plano e constrangimentos normativos* menos aderentes aos paradigmas da economia solidária, enquadrada como pauta da assistência social. Esse enquadramento, portanto, representou um avanço quanto à preocupação com a geração de trabalho e renda, pois demonstrou que o Estado percebeu que a superação da crise do desemprego não se daria exclusivamente pela via da formalização (MONTEIRO, 2009) e entendeu a EPS como uma estratégia possível.

Com a entrada das ideias de EPS para a esfera estatal, é possível apresentar a quarta, e última, categoria de ator descrita por França Filho (2007), categorizada pela nova institucionalidade pública de Estado, a exemplo da rede de gestores de políticas públicas de economia solidária e uma série de outras instâncias políticas do Estado que visam construir políticas públicas de economia solidária nos três níveis de governos.

As atividades da Secretaria iniciaram-se logo no ano de 2004 e, já contando com orçamento próprio, iniciou-se o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Apesar do claro avanço institucional que este fato por si só representou, Nagem e Silva (2013) apontaram para um fator que pode ser entendido como o status residual dado à política. Os valores disponibilizados para a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) não foram nem próximos a 1% do orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Quadro 5 abaixo resume os atores, seus níveis e características, para facilitar a visualização, bem como exemplifica os representantes dessa categoria no contexto brasileiro.

Quadro 5: Atores da Economia Popular Solidária no Brasil

ATOR/ NÍVEL	CARACTERIZAÇÃO	ATORES BRASILEIROS
Empreendimento Econômico Solidário/ Nível 1	É o “núcleo fundamental de constituição do campo” que possui um conjunto variado de experiências, como bancos populares, cooperativas de crédito, os bancos comunitários, comércio justo, cooperativismo popular, clubes de troca, entre outros.	PACs, SCAs, Fábricas falidas recuperadas e demais EES no geral.
Entidades de Apoio e Fomento/ Nível 2	Como o próprio nome sugere são as “estruturas organizativas dedicadas à assessoria dos empreendimentos econômicos solidários”.	Cáritas, Unitrabalho, ANTEAG, UNISOL, ITCPs, Unitrabalho, CUT Dieese, ADS
Redes e Fóruns/ Nível 3	As redes se estendem em diferentes escalas e é a forma principal de organização dos movimentos associativos brasileiros. Os fóruns são espaços para discussão problemas comuns entre os atores e em conjunto com o poder público.	Fóruns Sociais Mundiais, Plenárias Brasileiras de Economia Solidária, FBES
Entidades governamentais/ Nível 4	Estruturas do governo que se dedicam ao fortalecimento e fomento das práticas econômicas solidárias.	Senaes, Política Pública de EPS

Fonte: Elaboração própria a partir dos textos Cunha (2002); Singer (2002); França Filho (2007); Monteiro (2009); Almeida (2010); França Filho (2013); Nagem, Silva (2013); Rocha, Diniz (2017); Silva (2017); Silva (2018); Conti, Aantune (2020)

No desempenho de suas atividades, a Secretaria Nacional mostrou-se preocupada em promover a participação dos setores populares em suas definições e, por isso, contava sempre com a participação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Ainda em âmbito federal foi criado o Conselho Nacional de Economia Solidária e, no ano de 2012 a Senaes afirmou que a Política de Economia Solidária tinha por finalidade promover a economia solidária na agenda de desenvolvimento do Brasil. Para isso a política não só reconheceria as atividades econômicas autogestionárias, como incentivaria os empreendimentos econômicos solidários, tanto na criação quanto no fortalecimento e integraria empreendimentos e empreendedores em redes e cadeias solidárias, assegurando o direito ao trabalho associado (Ortizoga, 2014), o que mostra grande congruência teórica com os princípios do movimento, bem como um alinhamento com o paradigma 2 ou Vertente 2, pontuada por Leite (2009), que entende a EPS como novo **modelo de produção**. Salieta-se, também, que o

Estado adotou uma postura e linguagem menos radical que os atores do movimento no que se refere aos potenciais da EPS.

Nagem e Silva (2013) fizeram um breve balanço das ações governamentais desenvolvidas no âmbito da Senaes, nesses anos iniciais, e entenderam que, apesar dos avanços institucionais, a economia solidária ainda não tinha sido tomada como alternativa real de organização para o trabalho. Para os autores ainda era necessário que a política se consolidasse como uma estratégia de desenvolvimento endógeno, capaz de ser replicada em diferentes contextos territoriais, entendida como um caminho estratégico para o país, independentemente das condições socioeconômicas dos grupos que a compõem, ou seja, que não se restringisse a uma prática de grupos vulneráveis. Contudo, atingir esse patamar só seria possível com uma adesão clara do núcleo de decisão do governo no enfrentamento de alguns desafios importantes no curto e longo prazo, de forma a não só apoiar na consolidação de empreendimentos já formados, mas, também, construir uma cultura que incentive a criação de novos empreendimentos e fortalecimento de redes.

No ano de 2014, foi realizada a 3ª CONAES que, com o acúmulo das experiências anteriores, teve como objetivo a elaboração de um Plano Nacional, que criasse o ambiente necessário para um pacto em torno do fortalecimento da economia solidária (BRASIL, 2014), capaz de responder às deficiências apontadas anteriormente pelos autores Nagem e Silva (2009). No entanto, o observado na prática foi um esvaziamento da política, em especial a partir de 2016, quando a crise política minou o potencial do Plano Nacional em instruir políticas públicas de EPS mais complexas e pautadas na gestão mais democrática. Se antes a pauta que mobilizava os movimentos era a busca por políticas públicas, com o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão de um outro projeto de governo, foi necessário um posicionamento mais amplo (CONTI, ANTUNES, 2020). No governo Temer a SENAES perdeu o caráter de Secretaria e foi reduzida a Subsecretaria e, na atual gestão, mesmo a subsecretaria deixa de existir.

A ascensão e fortalecimento das ideias neoliberais dificultaram que as ideias da economia solidária de fato impactassem nas políticas desenvolvidas. Retomando os conceitos do Institucionalismo Discursivo, pode-se associar esse enfraquecimento às reconfigurações das *condições político-institucionais* que enfraqueceram os impactos das ideias da economia solidária, já que os valores da EPS não são *viáveis econômica e politicamente* de acordo com os novos *paradigmas*

que se constituíram a partir de 2016. Conseqüentemente às mudanças de paradigmas de fundo e constrangimentos normativos, a adoção da economia popular solidária, a nível federal, perdeu a *base de legitimidade pública* necessária para que recebesse um *enquadramento* favorável nas estratégias do governo.

É possível constatar um retrocesso, inclusive, no entendimento dado à Economia Popular Solidária, ou dito de outra forma, um enfraquecimento também da própria ideia, para além dos fatores externos. A pasta agora foi entendida como responsabilidade de um departamento do Ministério da Cidadania. Isso implica em perda de capacidade administrativa da política, pela nova redução de espaço no organograma, e um *reenquadramento* de seu entendimento, já que a atual gestão não entende, sequer, essa ideia como uma questão do mundo do trabalho.

Nesse capítulo, o trabalho cumpre outro de seus objetivos específicos, qual seja o de sistematizar os princípios e diretrizes que orientaram a política pública de economia popular solidária e a partir de uma breve explanação do histórico nacional será possível identificar quais pontos dessa trajetória impactou em outras políticas públicas desenvolvidas. No capítulo seguinte, então, será entendido como as experiências de políticas públicas de economia popular solidária foram replicadas em todo o território nacional, a partir de uma revisão sistemática da literatura.

## **5 AS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS: ANÁLISE DAS CONCEPÇÕES, DESAFIOS E POTENCIALIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA.**

O tema da economia solidária foi tratado, neste capítulo, sob a ótica analítica da política pública e importa, conforme argumentado em capítulos anteriores, identificar quais os sentidos, princípios e concepções que sustentam as políticas públicas de economia solidária no Brasil e sistematizar o que sabemos sobre os desenhos e os resultados dessas experiências. Para isso foi feita uma pesquisa bibliográfica para analisar como a adoção de uma ideia, ou de uma concepção teórica, impacta na análise feita do problema prático da política de economia solidária.

### **5.1 A análise dos resultados**

Os nove artigos selecionados a partir do método da revisão sistemática foram analisados sob três recortes, que foram estruturados nas três subseções do presente capítulo. O primeiro consiste na definição teórica da economia popular solidária adotada pelo autor; o segundo identifica os principais desafios interpretados pelos pesquisadores e terceiro, os principais avanços das políticas que foram analisadas nas pesquisas. Com estas três dimensões de análise, pretende-se entender como a concepção de EPS a partir dos paradigmas identificados no capítulo 2 impactaram na definição dos autores quanto aos principais problemas das políticas e suas principais potencialidades, ou seja, demonstrar como a percepção e construção teórica e ideológica do problema impacta na análise feita pelos atores no problema prático. Além disso, essa análise permitiu identificar um conjunto de desafios e potencialidades das políticas públicas de EPS que serviram para embasar a análise da política desenvolvida em Minas Gerais.

Por fim, o capítulo apresenta uma breve seção que discute os dados apresentados buscando construir um quadro delineando as características de programas ou políticas de economia solidária que sejam potencialmente transformadoras e como se configura esse modelo de intervenção a partir do que se espera dessa política. Quer dizer, busca-se, com a pesquisa, identificar experiências de políticas públicas de economia popular solidária que permitiram estabelecer um parâmetro para balizar a análise da intervenção pública de economia solidária adotada no estado de Minas Gerais.

### 5.1.1 As concepções de economia solidária

O primeiro ponto tratado foi a construção da ideia teórica de economia solidária, com perspectiva de entender como o problema teórico influenciou o entendimento acerca da prática. Assim, foi buscado identificar o que os autores dos estudos entendem como economia popular solidária, delimitando em qual das correntes os artigos analisados são adeptos. Foram mobilizadas as três linhas interpretativas sistematizadas por Leite (2009) e apresentadas anteriormente, no Capítulo 3.

A primeira vertente entende a economia solidária como um **modo de produção**, com princípios e práticas avessos àqueles que caracterizam o sistema capitalista e que busca superar o sistema vigente quando assumir sua potencialidade. A segunda vertente entende a EPS como um **modelo de produção** que convive com o sistema capitalista e com ele se relaciona, articulando lógicas econômicas diversas. Por fim, a terceira vertente não vê grande potencial na economia solidária e interpreta esse campo como simples **reação dos trabalhadores mais vulneráveis** às crises do sistema capitalista, que se ocupa apenas de tratar das distorções auxiliando na geração de rendados excluídos do mercado formal.

Dos nove artigos analisados foi possível perceber que seis deles estão alinhados ao *paradigma 2* definido por Leite (2009), ou seja, entendem a EPS como novo modelo de produção. Pode-se perceber que as publicações mais novas quanto ao tema têm adotado este entendimento à EPS, o que pode ser um indicativo de que se inicia um consenso na área. Possivelmente isso se dá pelo aumento dos estudos de economia solidária e do número de experiências que se disseminaram no território pelo período. As dificuldades enfrentadas pelos empreendimentos e políticas, bem como as possibilidades de articulação das iniciativas solidárias aos demais empreendimentos capitalistas impedem que a vertente 1 seja amplamente difundida, já que ainda não possui força suficiente para constituir-se como um modo de produção que superará o capitalismo. Igualmente, os resultados positivos advindos das experiências e os benefícios das ações públicas que corrigiam as dificuldades para desenvolvimento da economia solidária apontam para uma inovação que vai além de uma mera correção às falhas de mercado, uma vez que a configuração da economia solidária de fato pode permitir e promover o desenvolvimento local, em um sentido amplo; o que também leva autores a não adotarem a vertente 3.

Da classificação dos artigos quanto ao entendimento dado à economia solidária foi formulado o quadro síntese abaixo, que apresenta brevemente a definição adotada na pesquisa e a qual vertente está alinhada.

Quadro 6: Classificação teórica dos artigos

<b>Vertente</b>	<b>Artigo</b>	<b>Definição adotada</b>
Paradigma 1	<b>1</b>	Ao longo do texto os autores argumentam as potencialidades de uma participação mais efetiva da economia solidária junto ao estado, apontando para a força das questões paliativas ao capitalismo. Entretanto, ao defenderem o que chamaram de vertente “crítica”, o texto tratou as correntes 1 e 2 subdivisões de uma mesma categoria e mobilizaram argumentos das duas correntes.
	<b>4</b>	A pesquisa trata a economia solidária como um modo de organização econômico capaz de alterar o ambiente social e econômico brasileiro.
Paradigma 2	<b>2</b>	O artigo apresenta a economia solidária como outra economia caracterizada por ser mais justa, considerar o trabalho humano e coletivo que apresenta novas relações sociais e produtivas. Entretanto, a autogestão e a solidariedade ainda não podem ser entendidas como as saídas para as crises capitalistas.
	<b>3</b>	O estudo 3 entende que a economia popular solidária, apesar de pautada em valores antagônicos aos capitalistas, é uma das formas de produção existentes no interior desse sistema.
	<b>5</b>	Conceito alternativo ao capitalismo, por focar sobre a centralidade dos princípios de negócios, como solidariedade, cooperação e igualdade.
	<b>7</b>	Argumenta a economia solidária como uma alternativa de geração de trabalho e renda. Além disso, o texto acredita na possibilidade de uma ativação econômica das potencialidades locais que estiverem adormecidas e forem capazes de promover o crescimento local e sustentável.
	<b>8</b>	O artigo conceitua a economia solidária como uma alternativa de modelo produtivo, defendendo que a adoção dos preceitos da economia solidária nos empreendimentos e território possibilita a inclusão social, através da autogestão.
	<b>9</b>	O artigo admite a economia solidária como alternativa inserida dentro do contexto da produção capitalista com potencialidade para oferecer melhorias nas condições de vida dos trabalhadores.
Paradigma 3	<b>6</b>	A economia solidária consiste no processo de produção inovadora no qual todos os integrantes possuem igualdade de direitos, propondo a superação do padrão de subordinação e instabilidade típicos de alguns setores econômicos.

Fonte: Elaboração própria a partir dos textos analisados

Alguns dos textos analisados apresentaram, já nas definições iniciais do artigo, o conceito de economia solidária, o que permitiu sua classificação segundo as três correntes anteriormente apresentadas. Já em outros artigos o referencial teórico trazia a discussão das possibilidades de interpretação e só foi possível perceber seu alinhamento teórico ao longo do texto ou nas considerações finais do artigo.

### 5.1.2 Os principais desafios

Já categorizados quanto à concepção de Economia Popular Solidária adotada, os artigos passaram por nova avaliação que buscava sintetizar e verificar os desafios percebidos pelos estudos desenvolvidos. As dificuldades foram classificadas por tipos, de acordo com a forma como esse fator limitava o alcance dos resultados ou a operacionalização das ações, sendo que as categorias “fatores institucionais”, “fatores e desenho e/ou focalização da política”, “fatores operacionais” e “fatores externos” foram constituídas para a análise, a partir do que foi identificado nos artigos considerados.

Como “*fatores institucionais*” o trabalho entende os fatores decorrentes da postura da instituição Estado para com a política que afetaram negativamente o desenvolvimento da política ou limitaram seus resultados. Como “*fatores de desenho e/ou focalização da política*”, entende-se aquelas limitações que são resultantes de um planejamento inadequado ao objeto da política ou um erro na definição do público alvo a ser atendido, seja por dificuldade de acessá-los, seja por um erro de recorte. Já os “*fatores operacionais*” são aqueles associados a dificuldades de colocar o planejamento feito em prática, e, de alguma forma, impactaram negativamente no desempenho da política. Por fim, os “*fatores externos*” são aqueles que impactaram negativamente a política pública, mas dependem de atores externos aos governamentais.

É válido ressaltar que, de forma sintética, as principais dificuldades percebidas foram a desvalorização da política no próprio aparelho estatal, o que é percebido na falta de orçamento, falta de organização interna, articulações frágeis e pouca mão de obra destinada às políticas, questão levantadas por mais de um artigo. Ademais, é perceptível uma inadequação legal da política em dois aspectos: o primeiro no que tange às imposições legais que se tornam impeditivos aos empreendimentos e o segundo, quanto a inadequação de algumas políticas às suas próprias diretrizes, o que significa que a prática da política efetivamente implementada não correspondia às diretrizes legais que a sustentavam. Essa falta de prioridades impacta negativamente no planejamento, aprovação e implementação das políticas e legislações pertinentes a ela.

Quadro 7: Síntese das principais dificuldades apresentadas

<b>Tipo de dificuldade</b>	<b>Artigo</b>	<b>Dificuldades percebidas</b>
Fatores institucionais	1	Moderação do discurso institucional como indício da limitação da ação via Estado;
	1	Desconsideração da política como estratégica, com atuação residual frente às políticas de trabalho;
	2	Descontinuidade entre governos;
	3	Parcerias institucionais frágeis e que resultam em ações de pouco vulto para o fortalecimento político-institucional da economia solidária como marca política; A política de economia solidária no Brasil não corresponde às suas próprias diretrizes;
	5	Legislações exigirem certificações que dificultam o acesso dos empreendimentos à mercados;
	8	Pouca representatividade dos grupos de economia solidária e de suas agendas na formulação de políticas públicas;
Fatores de desenho e/ou focalização da política	2	Ações sem foco no território e, por isso, ameaçam corromper a diversidade das iniciativas; Inexistência de metodologias adequadas à sensibilização das pessoas em situação de pobreza, que dificulta a mobilização dos grupos sociais que poderiam se beneficiar com a estratégia;
	4	Dificuldade em criar caminhos institucionalizados para a comercialização da produção dos empreendimentos;
	6	O programa não atingiu as expectativas quando observados aspectos sociais e políticos. As ações desenhadas unicamente com enfoque financeiro não foram capazes de fazer com que os EES alcançassem o nível de emancipação desejável;
	7	Alguns associados não entendiam o valor nas ações de formação em economia popular solidária, pois interpretavam que estavam perdendo tempo de produção;
	8	Ações sem foco no território ter resultados que acabem por fragilizar ainda mais empreendimentos econômicos solidários.
	9	Ações limitadas a doação dos equipamentos para o desenvolvimento da atividade produtiva dos empreendimentos permite que os grupos sejam aliciados por empresários que utilizam da estrutura dos empreendimentos para terceirizar sua produção, acarretando em precarização do trabalho.
	Fatores operacionais	3
2		Condições precárias dos trabalhadores solidários que acarretam em rotatividade e evasão nas atividades de formação promovidas;
4		Alta dependência de alguns produtores às políticas públicas;
Fatores externos	5	Dificuldade de comercialização da produção;
	8	Desinteresse da população que dificulta a entrada do tema na agenda política.

Fonte: Elaboração própria a partir dos artigos analisados

Conforme apresentado no quadro acima, outro fator de destaque é a dificuldade de comercialização das produções da economia solidária, o que faz com que os empreendimentos tenham dificuldade de gerar renda adequada a seus membros. Isso aponta para uma falha nas estratégias de comercialização adotadas como as prioritárias para apoio da economia solidária. Além disso, esse fator pode ser associado ao desconhecimento do tema pela sociedade, já que não existe uma divulgação ampla e estruturada dessa alternativa. Assim, os mercados ficam restritos aos consumidores engajados que, por sua vez, também possuem suas limitações financeiras.

### 5.1.3 Os avanços do campo

Já os avanços mostraram-se ainda mais correlacionados com a concepção adotada de EPS pelos autores, uma vez que a noção de sucesso está relacionada com o objetivo esperado que é desenhado e planejado a partir das ideias sobre o campo.

Resumidamente, o que as experiências dos artigos apresentaram quanto aos “*Avanços institucionais*” foram os potenciais ganhos dos esforços de articular as ações da política de economia solidária, tanto com demais atores não governamentais quanto com ações de outras políticas ou com entidades públicas de outros níveis. Já sobre “*Avanços nos desenhos das políticas*” fica evidente que as dimensões do território, fomento e articulação de redes potencializam a sustentabilidade dos empreendimentos e desenvolvimento territorial endógeno.

Sobre “*Avanços em formação*” destaca-se como o esforço de propiciar momentos de formação e educação popular solidária impacta positivamente na autonomia interdependente dos empreendimentos e seu empoderamento social e político. Finalmente, quanto a “*Avanços de comercialização e produção*”, a principal lição aprendida foi como uma estratégia de vendas mais estruturada, tanto através de compras institucionais, quanto pela inserção no comércio justo e solidário, e o acesso ao crédito que entenda as características e realidade dos EES fortalece economicamente os empreendimentos.

A síntese dos principais avanços é apresentada no quadro síntese que segue:

Quadro 8: Síntese das potencialidades

<b>Categoria</b>	<b>Artigo</b>	<b>Potencialidade percebida</b>
Avanços institucionais	<b>2</b>	A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios;
	<b>3</b>	A Senaes conseguiu agregar forças sociais e políticas para a defesa da economia solidária enquanto política pública;
		Importância das articulações institucionais com outros atores;
	<b>4</b>	A ação do setor público é uma das responsáveis pela inclusão de trabalhadores à rede solidária, o que auxilia no empoderamento desses trabalhadores e a superação das situações de vulnerabilidade;
	<b>7</b>	Importância das ações de suporte legal e organizacional para o crescimento da cooperativa assistida.
<b>8</b>	A influência de políticas de outros setores que articulam com as atividades da economia solidária pode gerar vantagens na comercialização da produção solidária.	
Avanços nos desenhos das políticas	<b>2</b>	A abordagem territorial potencializa o desenvolvimento da economia solidária, uma vez que as iniciativas locais passam a ser valorizados nas suas reais possibilidades de atuação;
	<b>4</b>	A estratégia de redes tem um forte potencial para fortalecer os empreendimentos, através da articulação com diferentes atores públicos e privados e no auxílio da construção de um caminho institucionalizado para a produção;
Avanços em formação	<b>1</b>	O potencial transformador da oferta de cursos e formação sobre economia solidária, aderentes aos princípios do movimento, que possibilita ganhos na entrada da ES no Estado, desde que o movimento mantenha sua autonomia organizacional e capacidade de ação independente do aparato estatal;
	<b>5</b>	A ajuda e articulação das políticas com instituições de apoio e fomento;
	<b>7</b>	Resultados positivos quanto ao empoderamento, uma vez que as ações de suporte se propuseram a ter um caráter multidisciplinar, de forma a permitir um desenvolvimento sem que os cooperados ficassem dependentes do assessoramento;
Avanços de comercialização e produção	<b>5</b>	O uso do comércio justo como estratégia de comercialização para produtos da economia solidária, que proporciona o fortalecimento das economias locais e aproxima o contato entre produtor e consumidor;
	<b>6</b>	O acesso à crédito permitiu a abertura de mercado para aqueles que atuavam exclusivamente no mercado informal, além de investimento nos produtos, aquecimento da economia local e crescimento econômico e social dos trabalhadores;
		O acesso à crédito propiciou a abertura de novos empreendimentos e a apresentação de novos empreendimentos na feira local, gerando resultados financeiros e auto realização dos trabalhadores;
<b>9</b>	Os benefícios sobre a capacidade competitiva e de sobrevivência dos empreendimentos quando inseridos em um mercado de comércio justo e solidário que interligue empreendimentos.	

Fonte: Elaboração própria a partir dos artigos analisados

Os principais avanços apontados pelos artigos a partir das experiências observadas estão em grande consonância com os apontamentos levantados no referencial teórico e mostram a necessidade de políticas públicas que contenham ações diversas e articuladas, tanto entre si quanto com ações de outras políticas e outros atores. Estas são condições para que a política seja mais efetiva e contemple as necessidades do campo da economia solidária, ou seja, mais aderente às especificidades e constrangimentos desse campo de práticas.

## **5.2 Como as ideias ou concepções de EPS embasam as análises sobre os resultados e desafios**

De modo geral é possível perceber que, do ponto de vista teórico, o *paradigma* do que é (ou pode ser) a economia popular solidária muda não só o conceito, mas também impacta diretamente nas escolhas de demais bibliografias utilizadas no estudo, a depender do entendimento de quais recortes são mais próximos da discussão defendida e interpretada. A ideia adotada de EPS impacta não somente no que é selecionado para ser escrito, mas, tão importante quanto, impacta no que os autores entendem que pode ser desconsiderado, de forma que dimensões não contempladas nos estudos revelam também o posicionamento teórico dos pesquisadores.

Isso significa que, a depender de como o texto fez seu recorte analítico, um conjunto de fatores apareceram em virtude dos procedimentos metodológicos adotados e que não seriam captados caso tivesse sido adotada outra concepção. Além disso, essa escolha metodológica é claramente associada à concepção de economia popular solidária adotada. Foi interessante, também, perceber como o enquadramento do que é dificuldade e do que é potencialidade estava de certa forma associado ao entendimento dos autores a respeito do tema.

Isso foi possível avaliar na perspectiva de que nos dois artigos alinhados à vertente 1 definida por Leite (2009) como aquela que defende a EPS como **outro modo de produção** e, portanto, representando uma mudança mais brusca em relação ao contexto vigente, os autores se preocuparam mais enfaticamente em detalhar como as ações desempenhadas pela política se articulavam ou não com as ideias do movimento e as consequências desse alinhamento para os resultados obtidos. Além disso, os autores foram mais críticos quanto aos desafios percebidos

pela política, no discurso institucional adotado e na capacidade da política de gerar crescimento e fortalecimento do campo de forma autônoma à intervenção governamental, questões não percebidas nos demais textos. Igualmente, as potencialidades percebidas nas políticas por esses textos estavam também mais preocupadas com as dimensões políticas e sociais que os resultados econômicos, valorizando a capacidade das políticas de formar pessoas para a ação econômica solidária e a capacidade do estado de articular os atores em rede, de forma a permitir uma organização interdependente entre os empreendimentos.

Os artigos da vertente 2, que entendem a economia popular solidária como **um modelo de produção**, com potencialidades econômicas, sociais e políticas, mas capaz de articular-se com outras racionalidades econômicas, mostraram-se, no geral, preocupados com a forma como os atores da economia solidária se articulavam com demais atores e os resultados dessas interações, tanto econômicos quanto sociais. Desse modo, os principais desafios apontados para essa categoria de textos foram relativos às deficiências governamentais para criar articulações consistentes que permitissem que as políticas tivessem a força necessária para implementar suas ações e alcançar seus resultados, com recursos orçamentários e operacionais, bem como apoio político. Esses artigos apontaram também para a necessidade de participação social no planejamento da política para que o caráter e as necessidades locais sejam representados na agenda, evitando que seja criada uma política descolada da realidade local e que diluísse o potencial das experiências econômicas solidárias.

Os autores desta vertente também pontuaram de forma contundente as questões econômicas que vulnerabilizam esses empreendimentos impedindo que aja efetividade nas ações desenvolvidas. É entendido que a questão econômica não é a única relevante para a política, mas é uma dimensão fundamental visto que os empreendimentos devem ser, também, economicamente viáveis para garantir a reprodução com qualidade da vida dos trabalhadores. Por esse motivo, os artigos apontaram para a necessidade de ações que viabilizem a comercialização dos produtos da economia solidária de uma forma mais sistemática e consolidada, através, por exemplo, da institucionalização das compras e investimento em estratégias de comércio justo e solidário.

Já o artigo que se associa à vertente 3, foi o que apresentou o referencial teórico mais diferente dos demais analisados. A autora se baseou basicamente nos

autores e textos que estudavam e analisavam o empreendedorismo e como esse conceito resultou em mudanças no aparelho estatal e no mundo do trabalho. O texto não se preocupou em mobilizar referencial quanto aos valores da economia solidária ou o caráter multidimensional das experiências. Ademais, a política analisada pelo estudo foi interpretada sobre a ótica da economia, de forma quase exclusiva, tanto que apenas foram citados os avanços de comercialização e produção dos empreendimentos econômicos solidários a partir da intervenção municipal. O surpreendente no estudo é a crítica feita à política por não ter alcançado os objetivos esperados no sentido de emancipação social e política, o que é, de certa forma, contraditório, dado que tais questões foram desconsideradas tanto no referencial teórico do artigo quanto na análise da política.

É importante destacar também a multiplicidade das experiências de políticas públicas analisadas, uma vez que foram analisados nove artigos que apresentaram nove diferentes tipos de ações políticas, muitas delas complementares, como projetos focados na educação popular e solidária, que poderiam ser articulados a projetos de compras institucionais, parcerias com ITCPs para assessoramento e ações de divulgação do que é a economia solidária e quais os EES existentes na localidade. Isso demarca e reafirma a multiplicidade do campo, tanto enquanto teoria como enquanto prática, já que é possível mobilizar os conceitos de formas diversas nas configurações dos empreendimentos e, também, nas ações que compõem a política pública de economia solidária.

Dentre os elementos apontados pelos autores como relevantes de serem considerados para uma política pública mais efetiva tem-se os seguintes pontos a serem destacados:

a) A **perspectiva territorial** como elemento necessário para um enfoque da política de economia solidária como instrumento de desenvolvimento local endógeno, por exemplo;

b) A necessidade de formulação de políticas públicas baseadas na **descentralização** e na **participação social**. Essa é uma proposta além da já apresentada, pois acrescenta à ideia de articulação inter-federativa, a articulação com demais atores não governamentais. Para isso é necessário para que o Estado seja mais flexível às participações políticas de setores civis organizados, em especial para a política de economia popular solidária, de maneira a renovar a capacidade de

governança social para além do controle sobre a ação pública, mas também nas dimensões estratégicas e decisórias.

c) O **papel central das redes** para fortalecimento dos EES. Para evitar que as práticas em economia solidária vulnerabilizem os trabalhadores e fiquem restritas às dimensões residuais das falhas de mercado, é necessária uma estratégia para seu fortalecimento, preferencialmente a partir das redes. A solidariedade democrática proposta pelo movimento não deve ficar restrita ao nível do empreendimento, assim é necessário a criação de redes cooperadas, o que demanda que o Estado invista nessa metodologia de desenvolvimento, adotando o trabalho cooperativo e associado como papel importante para sua atuação, não em ações residuais como o observado.

d) O foco na dimensão econômica, por si só, apesar de importante, não é suficiente. As ações com foco exclusivo na dimensão econômica aumentam as chances de insucesso da política, pois torna a experiência mais susceptível à desarticulação, cooptação por outros setores e diluição do potencial transformador da economia solidária. Isso porque essas ações, apesar de objetivarem fomentar os empreendimentos econômicos solidários, não captam suas necessidades reais de forma completa. Isso corrobora com o já apresentado pela teoria do tema sobre a **sustentabilidade multidimensional** dos EES, demandando que as ações das políticas desenvolvidas levem em consideração as diferentes dimensões de sustentabilidade apresentadas no Capítulo 2; dimensão econômica, dimensão social, dimensão política e dimensão da gestão (REIS, 2005).

e) Os ganhos sociais e políticos do investimento de **ações formativas**. Ainda que as experiências tenham demonstrado a dificuldade de manter o interesse dos grupos nas formações e ações de cunho político, segundo relatado pelos artigos, o esforço é de extrema importância para os resultados positivos da política e para a capacidade de autonomia interdependente dos empreendimentos. Dessa forma, uma política adequada seria aquela que, para além da preocupação com questões relativas à produção e comercialização, busquem, também, a manutenção dos valores essenciais ao movimento, quais sejam a autogestão, a cooperação e os demais princípios escritos no Capítulo 2 deste trabalho.

f) Por fim, a política de economia solidária deve ser uma política com caráter de **política de Estado**, para garantir a continuidade e a valorização de suas ações. São necessários incentivos provenientes de políticas socioeconômicas para o desenvolvimento da economia solidária, pois o fortalecimento desse modelo de

produção deve vir de dentro e fora do Estado. Assim, a descontinuidade das ações a depender da temporalidade política e orientação ideológica do governo central desarticula as ações necessárias e corrompe os resultados já alcançados. Nesse mesmo sentido, é desejável que a política tenha fontes múltiplas de financiamento e se articule com demais políticas desenvolvidas.

Buscou-se, com essa revisão sistemática, identificar como a produção acadêmica sobre as políticas públicas de economia solidária concebem esse campo (sob quais concepções abordam a empiria) e quais foram os desafios e avanços identificados a partir das análises de experiências concretas de políticas públicas de economia solidária. Com isso foi cumprido mais um objetivo específico do trabalho, de mapear e sistematizar a relação das concepções de EPS com as ações realizadas no âmbito dessa política.

Tal esforço, que constitui de certa forma um produto em si mesmo, contribui, entretanto, como um modelo analítico para mapear desafios comuns experimentados nesse campo de políticas públicas, servindo como um parâmetro para analisar a experiência da política de economia solidária em Minas Gerais, tema do próximo capítulo. Assim, a experiência mineira será apresentada seguindo o delineamento feito neste capítulo, buscando identificar como as ideias e valores descritos no início da pesquisa impactaram na prática da política e quais desafios e potencialidades da experiência mineira.

## 6 A POLÍTICA DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS: TRAJETORIA, CONCEPÇÕES, DESAFIOS E POTENCIALIDADES

O presente capítulo tem por objetivo caracterizar a política de economia popular solidária desenvolvida em Minas Gerais, de forma a permitir sua análise com o arcabouço construído nos capítulos anteriores, tanto enquanto teoria, quanto enquanto prática. Assim, o capítulo está dividido em três subseções, sendo que a primeira trata da constituição do campo em Minas Gerais. A segunda aborda as características do movimento mineiro e o que se sabe sobre ele, a partir do último mapeamento feito. A terceira parte do capítulo reflete, a partir do cruzamento do que foi feito, com o que foi planejado, quais as principais dificuldades e potencialidades do campo da política pública de economia popular solidária em Minas Gerais, nos anos de 2015 a 2020, e como essas questões são percebidas e enquadradas pelos atores da política pública, a partir de suas ideias sobre a política de economia popular solidária.

### 6.1 A constituição do campo da política em Minas Gerais

Em Minas Gerais, a economia popular solidária tem sua origem com a crise dos anos 80 e passa por um crescimento mais acentuado com a onda de desemprego dos anos 90 (COSTA, 2012; DINIZ; ROCHA, 2017). O movimento se desenvolveu objetivando tanto a geração de renda quanto o desenvolvimento de uma nova cultura do trabalho baseada em iniciativas colaborativas e autogestionárias (MINAS GERAIS, 2015), o que implica que os *paradigmas* e *conceitos de primeiro plano* que influenciavam os atores à época não entediam a EPS simplesmente como uma resposta à situação de incerteza da época, mas viam no movimento um potencial transformador.

As primeiras experiências solidárias mineiras foram incentivadas por entidades ligadas à Igreja Católica, ainda na década de 80, que começaram a propor alternativas de desenvolvimento econômico. É com esse processo de organização inicial feito por Entidades de Apoio e Fomento, com destaque para a participação protagonista da Cáritas, através das PACs (Projetos Alternativos Comunitários) e da CUT através da ADS (Agência de Desenvolvimento Solidário) que os empreendimentos sociais solidários começaram a se articular em fóruns e estruturar suas demandas e necessidades em demandas políticas, em um processo de pensar

a necessidade de articular a unidade do movimento. Percebe-se então que se inicia o fortalecimento das ideias do campo mineiro de economia popular solidária, o que pode ser entendido com o início da constituição do que Campbel (1998 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017) entende como *Constrangimentos Cognitivos*, que é a influência da cultura existente na construção e uso de soluções. Como afirma um entrevistado,

Quando você vai organizando o pensamento, vai apresentando... vai aparecendo as demandas. E isso aparece em forma de reivindicação. Então assim, para as pessoas produzirem elas precisam daquilo, para comercializar elas precisam de outro aquilo. É.. a gente também tem a premissa de que esse movimento que tá aí, ele não vai caber todo mundo, ele é destrutivo, ele exclui as pessoas, ele expulsa e aí a gente foi fazer um olhar para o estado, né? A gente tem que fazer a disputa do Estado (...). Então, o olhar foi nessa perspectiva: Não; nós precisamos então agora tá também [no estado] se fazer ouvir, se fazer reconhecer e não tem como a gente não fazer isso através, a partir de leis, de legislação. (Entrevista B)

Essas iniciativas foram posteriormente estruturadas a partir das ações do Grupo de Trabalho em Alternativas de Geração de Renda, da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Belo Horizonte, em 1994. Outra iniciativa surgida na época foi o Banco do Povo, também na capital mineira, em 1999 (DINIZ; ROCHA, 2017) que tinha como base o microcrédito, constituindo um precursor das finanças solidárias no estado. Ademais, a partir da mobilização nacional já apresentada, os atores precursores do campo no estado passaram a promover uma série de eventos de formação com objetivo de divulgar a economia solidária pelo território mineiro, mobilizando empreendimentos, entidades de apoio e fomento e gestores públicos. Dessa mobilização inicial foi organizado o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária (FMEPS), em 2001, bem como oficinas de discussão das bandeiras prioritárias do movimento mineiro. Como relata um dos entrevistados,

Lá no Fórum Social Mundial, foi construído um GT pra se pensar dentro dos estados. E dentro do estado de Minas saiu um GT, um Grupo de Trabalho, pra pensar essa alternativa aqui, né, em Minas, né? Pra dentro do estado de Minas Gerais e organizar esse povo, em conjunto com a Senaes (...) com objetivo de formalizar juridicamente a política de economia solidária em Minas Gerais. (Entrevista C)

Após a organização conjunta desses coletivos é que os grupos começam a pensar em reivindicações para o Estado, com vistas a potencializar o movimento, de forma que ele ultrapassasse as iniciativas pontuais e alcançasse um patamar mais

estruturado e com possibilidade de enfrentar o modelo vigente. Com as entrevistas, fica claro a preocupação do movimento em se tornar uma política de Estado, não uma política de Governo, logo no início de suas movimentações, pois entendia-se que as condições político institucionais, em especial no que tange a *viabilidade política* da ideia, não eram favoráveis.

Foi feita toda essa luta e é lógico que tem um fator importante aí, que é que a correlação de forças daquele período não era muito favorável pra economia solidária, mas porque a gente não tinha muita capacidade de mobilização de massa, né? Como ainda hoje não tem muito... mas a gente foi entrando em brechas que se abriam dentro do sistema, com a Assembléia Legislativa (Entrevista B)

A demanda dos EES e entidades de apoio e fomento era por uma legislação estadual que contemplasse a criação de um selo para os produtos oriundos da economia solidária, a constituição de um conselho estadual, um fundo, um plano e um cadastro estadual de empreendimentos de economia solidária. Todas essas demandas foram entregues a deputados progressistas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), segundo Entrevistado C. Dada a apresentação da demanda em vias institucionais, começa-se o processo de *enquadramento e reenquadramento discursivo das ideias* para que seja possível que elas impactem na formulação e construção da política, ou seja, uma construção para aprovação da lei. Isso porque existiam forças contrárias a essas ideias, conforme fica registrado na fala:

Então ela [Assembleia] tem na sua configuração os blocos né? E quem puxa essa discussão [das ideias de EPS], são sempre blocos de, da esquerda, que algumas vezes não são todos da esquerda, mas possuem composição da esquerda, tem de centro também né (...). Na época não foi um debate fácil né, não foi um debate tão fácil, mas é aí que eu gostaria de destacar mais uma vez foi a interlocução pra dentro da Comissão de Participação Popular (Entrevista C)

Ainda segundo a entrevista C, o debate era feito tentando argumentar que pelo momento que o país passava, a estratégia da EPS poderia fortalecer o governo estadual, por ser uma forma de gerar renda e trabalho para aquelas pessoas que não conseguem colocação no mercado de trabalho. A maior resistência vinha na questão do Fundo Solidário (FunSol) e, para superar este entrave, a negociação feita foi no sentido que a lei seria acatada desde que não fosse fortemente cobrada a criação do fundo.

A economia solidária não está associada a um tipo de governo, mas a um tipo de ideologia de governo. Por exemplo, o Partido dos

Trabalhadores, o PT ne (...) ele é quem historicamente deu força a ela (ideia de economia popular solidária), mas não são todos os gestores do PT que dão força a ela (Entrevista C)

Desse processo, o Entrevistado B destacou também que, com a discussão junto ao poder legislativo, através de audiências públicas, foi possível a formulação da lei, ou seja, a articulação dos atores foi bem sucedida no sentido de estruturar um bom *enquadramento* para as ideias, que tiveram apoio na ALMG até de deputados e partidos que não eram de esquerda. Como resposta à articulação dos EES, entidades de apoio e fomento e alguns gestores públicos foi criada a Lei Estadual nº 15.028/2004, que instituiu a Política Mineira de Economia Popular Solidária (PMEPS) e criou o Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS). Percebe-se que a lei foi sancionada, então, muito pautada nas *condições de incerteza* do período, que não eram totais, mas existia uma ausência de informações para os atores políticos suficientes para permitir o fortalecimento das ideias favoráveis à aprovação da lei. O poder executivo, entretanto, não cumpriu o prazo de 90 dias para regulamentação da lei, de forma que o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária (FMEPS) continuou sua articulação e luta por regulamentação. Vale destacar também, que apesar de previsão legal desde 2004 a partir da criação do Conselho Estadual, os conselheiros tomaram posse apenas em 2007. Desde sua criação, o CEEPS constituiu-se como principal instância de participação e fiscalização junto ao órgão gestor da política de economia popular solidária no estado, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), por meio da Subsecretaria de Trabalho e Emprego (Subte) (ALMEIDA, 2010; MINAS GERAIS, 2015; DINIZ; ROCHA, 2017). O Decreto que regulamentaria a lei só foi publicado em setembro de 2008, Decreto Estadual nº 44.898, mesmo ano em que surge orçamento específico para fomento a EPS e que foram iniciados vários projetos, com participação do CEEPS e do FMEPS (ALMEIDA, 2010; COSTA, 2012; MINAS GERAIS, 2015; DINIZ; ROCHA, 2017). Sobre a publicação do decreto, destaca-se:

Basicamente, na regulamentação, regularizou o Conselho, então a gente garantiu o conselho em 2008 que vem funcionando até hoje. Um conselho que, em que pese as deficiências, é um conselho deliberativo que consegue fazer, consegue influenciar na política pelo menos no campo do discurso (Entrevista B)

Foi possível identificar nas falas dos entrevistados que, ao contrário da publicação da lei, o Decreto foi aquém das expectativas do movimento, ao não contemplar e tratar de questões que eram caras às entidades, como o FunSol, por

exemplo. Nesse ponto, é possível identificar como os *pressupostos de fundo* e as condições político institucionais do período minaram o entendimento de viabilidade política e administrativa das ideias defendidas pelo movimento de economia popular solidária e não existiu um *sentido público de legitimidade* para as pautas, apesar dos esforços feitos pelos empreendimentos e entidades de apoio e fomento.

Durante esses anos todos, desde 2004, foram 11 anos de discussão e debate dentro das plenárias, de plenárias que houve, plenárias de economia solidária, dentro das conferências de economia solidária para construção do Plano, mas o Plano só se materializou como documento de fato em 2015 (Entrevista C)

Até o ano de 2015, as ações da política estadual desenvolvidas eram, em grande medida, resultado de convênios firmados entre Sedese e Senaes/MTE ou financiadas por meio de emendas da comissão de participação popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais ao orçamento mineiro. O que significa que, apesar de já existir uma sistematização legal (lei e decretos sobre EPS), ainda não havia organicidade ou mesmo materialidade nas ações do executivo mineiro, sendo esta uma política residual, sem orçamento próprio ou mesmo ações sistemáticas ou significativas no campo.

Já no que tange o processo de impacto das ideias na aceitação do Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária é perceptível a importância dos *conceitos de primeiro plano*, descritos por Campbel (1998 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017), ou seja, a articulação estratégica das ideias. Isso porque, como o plano estava bem detalhado quanto as ações necessárias, foi possível verificar a conformidade e força interna da proposta. Da mesma forma, a escolha da apresentação feita foi feliz e permitiu um enquadramento favorável à adoção do documento, de forma que ao governo executivo estadual no ano seguinte, que acatou a proposição do movimento mineiro de EPS.

O movimento a nível nacional passou a orientação de que fossem construídos planos estaduais de desenvolvimento da Economia Solidária, aproveitando a discussão da III Conferência, e a gente fez isso. A gente fez essa discussão nas regionais, em alguns municípios, depois no estado e fizemos a construção do plano estadual que foi entregue oficialmente pro governo de Minas em 2015. (Entrevista B).

É importante destacar, igualmente, que o fato de ser um governo de esquerda que assumia o poder executivo estadual, o Partido dos Trabalhadores (PT) também impactou positivamente nos *pressupostos de fundo* (CAMPBEL 1998 apud

PERISSINOTTO, STUMM, 2017), pois a proposta da economia popular solidária é mais facilmente alinhada aos *paradigmas* de governos mais progressistas, o que fortaleceu a *base de legitimidade das ideias* defendidas pelo movimento.

O Plano é a síntese das proposições elaboradas nas conferências regionais e estadual e eleitas durante a III Conferência Estadual de Economia Popular Solidária (III Coees) para o desenvolvimento da Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais, no ano de 2014. Assim, diferente dos momentos anteriores, as ideias, no caso do plano, não conseguiram impactar por condições de incerteza, mas sim pela melhora nas *condições políticas e institucionais*, que aumentaram a *viabilidade política das ideias*, conforme descrito por Hall (1989 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017).

(...) de uma certa forma o governo absorveu isso (o plano) e colocou isso no PPAG, no Plano Plurianual. Então nós conseguimos visualizar na política, o que a gente acreditava como ações estratégicas para o fortalecimento da economia solidária (Entrevistado B)

Recuperando o referencial do impacto das ideias na construção de políticas públicas é possível verificar que essa experiência exemplifica bem como o resultado político depende além das posições de poder dos atores institucionais, da forma como tais atores interpretam os interesses a partir de suas crenças, uma vez que a política mineira surge da movimentação da sociedade civil organizada, que se articula com o movimento nacional e demanda do poder executivo estadual um posicionamento quanto a este campo.

Após essa breve recuperação do histórico dos impactos da ideia na construção do arcabouço jurídico da política mineira de EPS, foi sistematizado como essas ideias ficaram refletidas nesses documentos e quais diretrizes operacionais que os documentos apresentam no quadro 9. Quanto às proposições dos três documentos, em conjunto, foi perceptível que as ações propostas são complementares entre si e, caso fossem implementadas de fato na prática, teriam um alto grau de compatibilidade com as características desejáveis às políticas públicas descritas no capítulo anterior. De forma geral, é possível perceber que os valores de participação e sustentabilidade estão teoricamente contemplados nos documentos. O único ponto que, apesar de citado, não foi revertido em proposição de ação de forma direta foi o foco para o desenvolvimento endógeno dos territórios.

Quadro 9: Objetivos e propostas dos documentos legais principais da política mineira de EPS

Documento Legal	Objetivo do diploma legal	Principais Proposições
Lei Estadual nº 15.028/04	A construção da lei, segundo consta no próprio documento, visava afirmar a importância da economia solidária como opção estratégica para o desenvolvimento econômico, de forma a fortalecer as diversas formas de economia solidária praticadas, para além da lógica de geração de trabalho e renda;	Consolidar a política pública de Economia Popular Solidária no estado de Minas Gerais, criando marcos regulatórios específicos e consolidando mecanismos de gestão e participação social;
		Auxiliar na produção e comercialização dos EES, fornecendo maquinário, espaços físicos para comercialização, assessoramento e suporte técnico e financeiro;
		Apoiar a incubação dos empreendimentos e facilitar seu cesso à centros e pesquisa, bem como apoio jurídico e institucional;
		Fornecer linhas de crédito solidário, apoio financeiro e participação nas compras institucionais;
Decreto Estadual nº 44.898/08	O objetivo do decreto é regularizar as diretrizes da política mineira de promoção da Economia Popular Solidária, visando o desenvolvimento de grupos organizados autogestionários e integrá-los no mercado, buscando a auto-sustentabilidade de suas atividades.	Apresentar as competências dos órgãos e entidades governamentais para execução das ações propostas na lei;
		Estabelecer a finalidade, constituição e estrutura do CEEPs;
		Determinar a necessidade de Cadastro aos EES para que os empreendimentos usufruam dos benefícios da PEFEPS;
Plano Estadual de Desenvolvimento da EPS 2015	É dito como objetivo do Plano estabelecer de forma participativa e democrática diretrizes para a consolidação e o desenvolvimento da política pública de EPS em Minas Gerais, constituindo-se em uma agenda de execução de propostas articuladas e um instrumento de controle social.	Criar um Programa Estadual de Formação e Assessoramento Técnico da EPS;
		Criar um Programa estadual de incentivo e fortalecimento à produção, comercialização e consumo solidário;
		Fortalecer as finanças solidárias e os EES com a criação de programas de financiamento e fomento, além de subsidiar a criação do sistema estadual de finanças solidárias;
		Consolidar a política pública de Economia Popular Solidária no estado de Minas Gerais, criando marcos regulatórios específicos e consolidando mecanismos de gestão e participação social;

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos analisados

Do ponto de vista teórico, na Lei Estadual nº 15.028/04, é perceptível uma preocupação com a discussão de desenvolvimento sustentável e consciência ambiental. Além disso, o texto apresenta como uma das motivações que levaram à aprovação da lei, a geração de trabalho e renda para uma parcela da população. Com o texto institucional é nítido um discurso mais contido quanto às potencialidades da EPS, discussão que não apareceu na lei, em nenhum momento. O Decreto Estadual nº 44.898/08 apresenta uma linguagem ainda mais isenta que a lei, de forma que não foi possível identificar com clareza quais ideias do movimento foram de fato absorvidas nos documentos ou que se propunha uma atuação estratégica quanto à política pública de EPS por entender esse campo como um paradigma relevante de desenvolvimento e para as políticas de trabalho e renda.

O Plano Mineiro foi o que apresentou maior conexão aos valores do movimento e que possui propostas aderentes às características desejáveis a uma política pública de EPS. Isso possivelmente se relaciona ao fato de ter sido feito pelo próprio movimento e entregue ao governo. As ações de desenvolvimento para a EPS no estado propostas pelo plano são estruturadas em quatro eixos que “refletem as bandeiras de lutas do movimento” (Entrevistado B). No que tange o alinhamento teórico da visão de Economia Popular Solidária, é perceptível pelo Plano que o estado de Minas Gerais a entende como instrumento potencial para desenvolvimento local e superação de desigualdades, não apenas como uma atividade voltada para questões de falhas de mercado, descartando o alinhamento à terceira vertente.

Quanto às duas primeiras correntes teóricas, em pontos distintos o texto do plano as utiliza como sinônimas. Salieta-se, entretanto, que, apesar de compatíveis, essas visões não buscam os mesmos resultados e nem se inspiram pelos mesmos princípios. Ao longo dos sentidos atribuídos à EPS no Plano, apesar dessa leve confusão teórica, é perceptível um maior alinhamento à vertente 1, mais radical e que se coloca em completa oposição ao capitalismo. Logo nas primeiras páginas do PDEPS é mobilizado um conceito alinhado à primeira vertente de teóricos apresentada nesse trabalho, que entende a EPS como contrária aos princípios capitalistas, ainda que use o termo “modelo”. Isso fica claro na seguinte passagem, quando se usa como referência os teóricos Santos e Rodríguez (2002).

A Economia Popular Solidária é identificada, segundo Santos e Rodríguez (2002), como experiências de produções alternativas baseadas em princípios não capitalistas e, por isso, não hegemônicas. A EPS está relacionada com o novo associativismo

econômico, fruto da organização de trabalhadores e trabalhadoras que lutam por um **modelo** de desenvolvimento alternativo, centrado na autogestão, na participação e na democracia. (MINAS GERAIS, 2015, p.15, Grifo nosso)

Na página seguinte, o texto trata a EPS como um modo de produção alternativo, entendimento, portanto, explicitamente ligado à primeira vertente de teóricos apresentados. “(...) Trata-se de um **modo** de produção alternativo, que se opõe à exploração do trabalho e dos recursos naturais, considerando o ser humano na sua integralidade” (Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária, 2015, p.16, Grifo nosso).

Com esta primeira subseção do capítulo, o trabalho cumpre mais um de seus objetivos específicos, por ter analisado o marco jurídico e institucional da política de EPS em Minas Gerais ao longo de sua trajetória. Com isso feito, a próxima seção apresentará brevemente qual o campo da política estudada, ou seja, quais as características desse universo e quem são os empreendimentos, de forma que seja possível um balanço crítico das ações da política pública desenvolvida, o que será feito posteriormente, na seção 6.3.

## 6.2 Caracterizando o campo

Para entender melhor sobre a política pública de EPS de Minas Gerais, faz-se oportuno conhecer, ainda que brevemente, o objeto desta política. O primeiro mapeamento do campo mineiro de economia popular solidária foi feito no ano de 2012 pela Senaes, quando a Secretaria Nacional fazia um esforço para melhor compreender quem era o público alvo da política desenvolvida no âmbito nacional. É relevante pontuar que os dados levantados nesse Segundo Mapeamento Nacional de EES, apesar de desatualizados, foram os últimos divulgados pela Senaes e, portanto, configuram-se como os dados mais atuais do campo, tanto a nível nacional, quanto a nível estadual, o que é interpretado como consequência direta da desmobilização da política a nível federal, como supracitado.

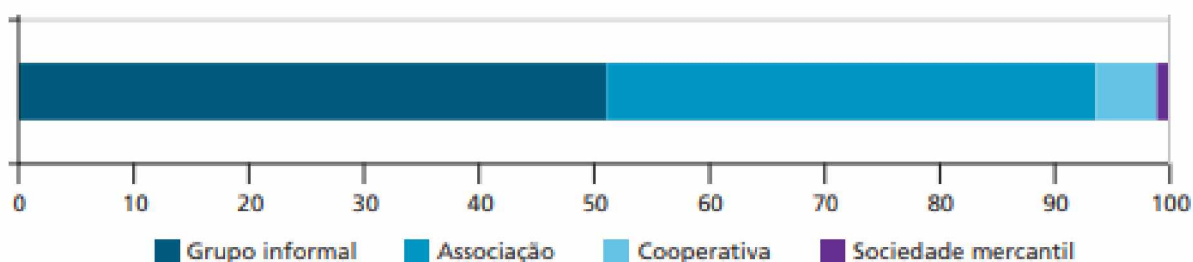
Esses dados serão, então, utilizados neste trabalho para fins de caracterização do campo mineiro da prática de economia solidária. Ainda que o estado de Minas Gerais, por meio da Sedese tenha assinado o termo de adesão ao CadSol, os dados do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários não

foram utilizados, pois há uma descontinuidade do uso da plataforma no âmbito federal, o que dificulta a manutenção e atualização dos dados estaduais, bem como há um grande número de empreendimentos solidários aguardando por análise para serem incluídos no referido cadastro. Assim, entendeu-se que o uso desses dados era problemático e traria mais limitações do que os dados divulgados pela Senaes em 2013.

O Segundo Mapeamento Nacional de EES demorou cinco anos para ser feito, entre os anos de 2009 a 2013 pela Senaes; e em Minas Gerais, a coleta de dados para o mapeamento ocorreu entre os anos de 2010 e 2012 e abarcou 1.188 empreendimentos mineiros. É fundamental pontuar que este mapeamento, apesar de importante, possui limitações, uma vez que não atingiu todos os municípios do estado, de modo que possivelmente a realidade dos EES mineiros é mais ampla e abrangente (Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária, 2015).

Segundo o mapeamento, 51,1% dos empreendimentos mineiros se organizam em grupos informais, ou seja, não conseguiram cumprir com as obrigações legais para se constituírem formalmente como EES, e 50,4% deles se situavam em áreas urbanas, com destaque para a mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, onde grande parte dos empreendimentos está concentrada. As mesorregiões Triângulo Mineiro/ Alto Paraíba, Campo das Vertentes e Zona da Mata também apresentam certa representatividade de empreendimentos.

Gráfico 1: EES segundo forma de organização - MG (2009-2013) (em %)



Fonte: DINIZ, ROCHA, 2019 de acordo com dados da base da Sies

Quanto às atividades econômicas desenvolvidas no estado, aproximadamente 60% dos empreendimentos se ocupam de “produção ou produção e comercialização de bens”. A segunda atividade mais realizada, “comercialização ou organização da comercialização” representa 13,97% dos empreendimentos e a terceira, “consumo, uso coletivo de bens e serviços pelos sócios”, 10,61%. As demais atividades econômicas apresentam pouca representatividade, mas é válido um

destaque para a atividade menos realizada do estado, “poupança, crédito ou finanças solidárias”, que era realizada por apenas 0,92% dos empreendimentos à época do mapeamento e pode ser entendida como uma defasagem do campo em Minas Gerais (DINIZ, ROCHA, 2019).

A análise das características do campo mineiro a partir dos princípios norteadores (ou *conceitos de primeiro plano*) apresentados no Capítulo 3 demonstra uma forte compatibilidade, tanto nas principais conquistas apontadas, quanto dos desafios pontuados. As principais conquistas apontadas pelos próprios EES apontam os benefícios e potencialidades propostas pelas concepções que percebem na EPS um potencial transformador, como foi verificado na relevância de respostas que continham fatores como “autogestão e o exercício da democracia”, “comprometimento social dos(as) sócios(as)”, “conquistas para a comunidade local” ou “conscientização e compromisso político com emancipação dos trabalhadores(as)”, além de representarem um vislumbre da sustentabilidade multidimensional e capacidade de gerar desenvolvimento territorial endógeno, ou seja, estão alinhados aos princípios. Os desafios pontuados, por sua vez, dialogam fortemente com os princípios, mas não do ponto de vista da sua operacionalização, mas sim de que o movimento mineiro busca se desenvolver e fortalecer aliando-se ainda mais a esses conceitos. Nesse sentido pode-se citar “gerar renda adequada aos(as) sócios(as)”, “Alcançar a conscientização e a politização dos(as) sócios(as)” e “promover articulação com outros empreendimentos e com o movimento de economia solidária”.

A partir dos dados do Sistema de Informações de Economia Solidária as autoras Diniz e Rocha (2019) se preocuparam também em fazer uma tabulação com base nas respostas múltiplas dos empreendimentos de quais são as principais conquistas e desafios dos EES em Minas Gerais. Essa é uma informação valiosa, pois ajuda a pontuar as principais necessidades mineiras que poderiam ser sanadas com o apoio das ações governamentais estaduais desenvolvidas.

Em relação à sua integração e articulação, Diniz e Rocha (2019) notaram a articulação a movimentos sociais e uma melhor infraestrutura de comunicação em comparação com a realidade nacional. Essas características, segundo as autoras, apontam para um maior potencial de construção de redes de empreendimentos solidários e acesso a políticas públicas, em contraste com a dificuldade de acesso a crédito que parecem maiores em Minas Gerais em relação ao país.

Tabela 2: Principais conquistas e desafios dos EES - MG (2009-2013) (em %)

<b>Principais conquistas dos EES</b>	
A geração de renda ou obtenção de maiores ganhos para os(as) sócios(as)	67,5
A autogestão e o exercício da democracia	53,9
A integração do grupo/coletivo	73,9
O comprometimento social dos(as) sócios(as)	34,1
Conquistas para a comunidade local: moradia, escola, infraestrutura etc	23,3
A conscientização e compromisso político com emancipação dos trabalhadores(as) ou outras lutas mais gerais	12,9
Outras	8,2
<b>Principais desafios dos EES</b>	
Viabilizar economicamente o empreendimento	72,8
Gerar renda adequada aos(as) sócios(as)	77,4
Garantir proteção social, previdência, assistência e saúde para ao(as) sócios(as)	36,5
Efetivar a participação e a autogestão	48,9
Alcançar a conscientização e a politização dos(as) sócios(as)	30,7
Alcançar a maior conscientização ambiental dos(as) sócios(as)	33,0
Promover articulação com outros empreendimentos e com o movimento de economia solidária	61,1
Manter a união do grupo/coletivo	58,5
Outro	14,6

Fonte: Retirado de DINIZ, ROCHA, 2019, a partir de dados da base da Sies

A análise das características do campo mineiro a partir dos princípios norteadores (ou *conceitos de primeiro plano*) apresentados no Capítulo 3 demonstra uma forte compatibilidade, tanto nas principais conquistas apontadas, quanto dos desafios pontuados. As principais conquistas apontadas pelos próprios EES apontam os benefícios e potencialidades propostas pelas concepções que percebem na EPS um potencial transformador, como foi verificado na relevância de respostas que continham fatores como “autogestão e o exercício da democracia”, “comprometimento social dos(as) sócios(as)”, “conquistas para a comunidade local” ou “conscientização e compromisso político com emancipação dos trabalhadores(as)”, além de representarem um vislumbre da sustentabilidade multidimensional e capacidade de gerar desenvolvimento territorial endógeno, ou seja, estão alinhados aos princípios. Os desafios pontuados, por sua vez, dialogam fortemente com os princípios, mas não do ponto de vista da sua operacionalização, mas sim de que o movimento mineiro busca se desenvolver e fortalecer aliando-se ainda mais a esses conceitos. Nesse sentido pode-se citar “gerar renda adequada aos(as) sócios(as)”, “Alcançar a conscientização e a politização dos(as) sócios(as)” e “promover articulação com outros empreendimentos e com o movimento de economia solidária”.

As informações disponibilizadas pela Sies e analisada pelas autoras apontaram, também, que em Minas Gerais, os empreendimentos já se organizavam por redes, uma vez que 27,6% deles relataram vender ou trocar seus produtos para/ com outros EES e 18,3% adquiriram matérias primas ou insumos de outros EES. Médias essas muito superiores às apresentadas no cenário nacional, conforme representado pela tabela 3.

Tabela 3: Formas de comercialização e origem das matérias primas ou dos insumos dos EES - MG (2009-2013) (em %)

<b>Formas de comercialização dos produtos do empreendimento</b>	<b>Minas Gerais</b>
Venda direta ao consumidor final	62,0
Venda a revendedores/atacadistas	22,3
Venda à órgão governamental	6,9
Venda para empresas privadas de produção	4,7
Vendas a outros EES	19,4
Troca com outros EES	8,2
Outros	1,8
<b>Origem da matéria-prima ou do insumo do empreendimento</b>	<b>Minas Gerais</b>
Empreendimentos de economia solidária	18,3
Empresa privada	54,1
Próprios associados(as)	19,1
Produtores(as) não associados(as)	8,1
Instituições filantrópicas ou instituições não mercantis	9,5
Órgãos públicos	2,1
Empreendimentos de economia solidária	18,3
Empresa privada	54,1

Fonte: DINIZ, ROCHA, 2019, a partir de dados da base da Sies

Desta tabela infere-se que a forma de comercialização e obtenção de matérias primas dos EES, em Minas Gerais, ainda não segue de forma muito fiel as ideias defendidas pelo movimento, como por exemplo as redes de trocas ou comércio justo e solidário, mas sim são dependentes, em certa medida das relações capitalistas. Ao verificar, então a trajetória da política pública mineira em economia popular solidária percebe-se que já há certa institucionalização da política, pelo fato de existir uma legislação pertinente. Entretanto é necessário averiguar o que tais legislações regulamentam e como esse arcabouço jurídico é efetivamente executado, o que será realizado na próxima seção. Assim, pretende-se entender as inflexões ao longo do tempo observado, sendo eles os anos (de 2015 a 2020), de forma a criar um balanço entre o que se esperava da política e sua prática, tendo em mente os desafios

e as potencialidades identificados no capítulo da revisão sistemática da literatura sobre o tema.

### **6.3 A atuação estadual**

Para conseguir entender quais foram as principais dificuldades e avanços com a política pública de EPS em Minas Gerais e qual o impacto das ideias na sua operacionalização é necessário fazer um cruzamento entre quais seus objetivos, o que foi apresentado na seção anterior, e o que de fato foi executado. A apresentação das principais ações executadas entre os anos de 2015 a 2020 acontece nessa seção, de acordo com dados dos documentos encontrados “RELATÓRIO ANALÍTICO SINTÉTICO: Programa 125 – Consolidação da Política de Economia Solidária – Ação 4564 – Estruturação e Manutenção de espaços para comercialização dos produtos”, “Relatório de Gestão 2015-2018”, “Relatório de prestação de contas 2019” e com as entrevistas realizadas, já que para o ano de 2020 ainda não foi realizado um relatório.

Com base na documentação que regulamenta a política pública, percebe-se que a Política Mineira de Economia Popular Solidária é uma iniciativa que compõe o eixo do fomento ao Trabalho e a Renda no escopo das políticas de trabalho, desenhada como opção para o desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda. Sob coordenação da SEDESE e do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária, este projeto se propôs a desenvolver e fortalecer grupos autogestionários e integrá-los no mercado, buscando a auto-sustentabilidade de suas atividades.

A política é estruturada em quatro eixos principais, quais sejam “conhecimento, educação, formação e assessoramento”; “produção, comercialização e consumo sustentáveis”; “financiamento, crédito e finanças solidárias” e “ambiente institucional, legislação e integração de políticas públicas”. No componente de educação e formação, a política ofereceu aos empreendimentos econômicos solidários atividades de educação e assessoramento técnico em EPS. No componente de comercialização, a política promoveu ações de entregas de kits-feira e kits-sonorização, bem como investiu em equipamentos e na realização de feiras regionais e estadual para comercialização de produtos e visibilidade dos EES.

Quanto à frente de financiamento e finanças solidárias a principal ação foi a capacitação de EES sobre a metodologia de fundos rotativos solidários e busca por facilitação de acesso a crédito junto a bancos populares. Por fim, o eixo de ambiente

institucional focou, basicamente, no fortalecimento e realização das reuniões mensais do CEEPS, bem como incentivo para que prefeituras criassem essas instâncias no âmbito municipal. Os números de EES e trabalhadores impactados por eixo da política e ano analisado encontram-se no anexo D deste trabalho.

Logo no início de 2015, os primeiros esforços da equipe foram no sentido de fazer um levantamento de dados junto aos fóruns regionais e mineiro para superar o déficit de dados. As principais atuações da política pública tiveram como foco a comercialização dos produtos, em especial com a estratégia de execução de feiras. Nos anos de 2016, 2017 e 2018 foi percebido uma diversificação das ações entre os eixos da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária (PEFEPS), apesar dos maiores esforços ainda concentrados na comercialização, através das feiras.

No que tange o fomento à participação social na política mineira de EPS, destaca-se a realização de reuniões mensais do CEEPS, oficinas de economia popular solidária nos Fóruns Regionais de Governo e oficinas de trabalho e emprego para estimular a criação de Conselhos Municipais e espaços de participação social. O Relatório de Gestão 2015-2018 destaca a realização de 15 oficinas com este objetivo.

Ressalta-se que, a despeito do governo da época ter um alinhamento que poderia ser entendido como favorável à uma construção de *enquadramentos* e *sentidos públicos* favoráveis à política pública de EPS, uma vez que era um partido progressista, de esquerda e que possui *paradigmas* que visam a defesa dos trabalhadores e superação das desigualdades, na prática percebe-se que os avanços do mandato foram aquém das expectativas. Em que pese o esforço da equipe técnica e do movimento e os avanços percebidos no campo quanto à diversificação das ações da política pública e entrada de algumas ações no PPAG (Plano de Governo Plurianual), a política não foi adotada como estratégica.

No ano de 2019, com a mudança de governo para um partido mais alinhado a *paradigmas neoliberais*, a perda de *legitimidade* e *força* das ideias relativas à EPS foi percebida já na reforma administrativa. A estrutura organizacional responsável pela PEFEPS perde o caráter de superintendência e se transforma em uma diretoria responsável por todas as ações da política. Foi notada, também, a proposta de mudança da composição das cadeiras do CEEPS. Tal mudança configurou-se como uma mudança das *condições político-institucionais* da política, já que o ambiente

externo às ideias solidárias alterou de forma com que elas perdessem *viabilidade econômica, administrativa e política*.

Eles tão com uma ideia de reformular o Conselho e tirar as secretarias que, para eles, são chamadas de secretarias meio, né? Seplag, Fazenda... eles tiraram essa turma do Conselho (...) É uma perda, embora, como eu falei, alguma figuras participavam antes, mas isso não se revertia em vitória do movimento, a favor de algumas figuras participar, mas dava peso mesmo que simbólico ao Conselho (Entrevista B)

Já no que tange às entregas do ano de 2019, as ações realizadas foram basicamente as mesmas dos anos anteriores, mas com mudanças na composição do financiamento, uma vez que os recursos do PPAG, já limitados, diminuíram e as emendas parlamentares e recursos de convênios reforçaram seu papel na política. Isso aponta para uma *dependência de trajetória* (HECLO, 1974 apud PERISSINOTTO, STUMM, 2017) na operacionalização das ideias de EPS em ações da política pública, que apesar de terem perdido força, não foram completamente descaracterizadas por um aspecto histórico herdado de execução e, muito possivelmente, somente por estar assegurada em lei. Salienta-se também, que muitas entregas foram limitadas, porque o governo federal instituiu novas diretrizes para execução dos convênios firmados não existindo tempo hábil no exercício para que a equipe estadual se organizasse para entender as novas regras, de forma que algumas entregas passaram para o ano 2020, e foram impactadas pela pandemia.

Já em 2020, as entregas planejadas seguiam as mesmas características básicas que as observadas nos anos anteriores, mas a operacionalização das ações foi fortemente comprometida em virtude da quarentena imposta como medida de enfrentamento à crise pandêmica causada pelo novo coronavírus. No contexto da pandemia então, o mais alterado foi na perspectiva de comercialização, porque o histórico de operacionalização desse eixo mostra que a parte de comercialização é sempre mais demandada, através de feiras. Com o impedimento de realização de eventos que promovam aglomeração, essas ações foram as que sofreram alterações mais rápido, bem como foram suspensas as reuniões mensais e presenciais do CEEPS. Antes que as reuniões fossem retomadas virtualmente, o corpo técnico buscou redesenhar as ações para continuação da execução da política.

O que foi possível inferir do alinhamento entre as ideias adotadas pelo movimento e aquelas institucionalmente operacionalizadas através da atuação estadual em 2020 foi na resposta dada à pandemia. O movimento se mobilizou via

ALMG para demandar que o estado de Minas Gerais doasse cestas básicas para os EES e fizesse transferência direta, entretanto o governo estadual apostou em fomento à comercialização online. Mais representativo do que isso, foi o fato de a Sedese ter realizado duas ações, uma de doação de cestas e outra de transferência de renda direta, no âmbito da assistência social e, no processo da escolha do público prioritário da política, o público da economia solidária não foi contemplado enquanto movimento, apesar de poder ser elegível pelos parâmetros sociais escolhidos para focalização da política pública em questão. Isso implica que mesmo em uma *condição de incerteza completa*, as ideias defendidas pela economia solidária não foram adotadas e a PMEPS não teve capilaridade em ações de outros setores.

Como o objetivo do trabalho é uma investigação a respeito das ideias e paradigmas que impactaram o campo, ressalta-se que não foram detalhadas as ações contingenciadas e seus motivos, mesmo no anexo D, apenas descritos os resultados das ações executadas como forma de entender a magnitude da política pública. A Política Mineira de Economia Popular Solidária se mostrou, principalmente, como um importante vetor de potencialização para as vendas de produtos da economia popular solidária, que podem expor seus produtos e o próprio EES nas feiras e, agora, no site criado, com maior ênfase em ações de comercialização e formação. Esta atuação ajuda na geração de renda para os cooperados ou associados, mas revela que as demais temáticas da própria política demandam por maiores investimentos e atuação mais robusta, em especial os eixos de finanças solidárias e ambiente institucional e integração de políticas públicas que tiveram ações menos relevantes.

O impacto das ideias nas decisões das políticas públicas na prática mineira fica evidente, uma vez que é a exemplificação de que a regulamentação em lei, por si só, na prática, institucionaliza, mas não significa a solução completa. Para que as ações da política pública a serem desenvolvidas sejam de fato amplas e estruturadas de forma a constituir uma política forte e abrangente é necessária uma perspectiva de governo favorável ao *programa*, ou seja, um *enquadramento de ideias* que dê *base legítima* à política de forma que se construam *sentidos públicos* favoráveis e *viabilidade político-institucional*.

Dado essa contextualização, foram estruturados dois quadros sínteses com os principais fatores que dificultaram ou potencializaram a operacionalização dos pressupostos e paradigmas que nortearam a política pública de EPS em Minas Gerais. Para isso foram utilizadas as mesmas definições apresentadas no capítulo anterior:

a) Fatores institucionais: aqueles relacionados à postura institucional do Estado para com a política;

b) Fatores de desenho e/ou focalização da política: aqueles resultantes de um planejamento inadequado ao objeto da política ou um erro na definição do público alvo a ser atendido;

c) Fatores operacionais: aqueles associados a dificuldades de colocar o planejamento feito em prática;

d) Fatores externos: aqueles que dependem de atores externos aos governamentais.

Quadro 10: Síntese das principais dificuldades apresentadas pela política pública de Minas Gerais

<b>Tipo de dificuldade</b>	<b>Dificuldades percebidas</b>
Fatores institucionais	Despriorização da política pública de EPS;
	Poucos recursos destinados à política de EPS;
	Dificuldades de interação da secretaria com demais atores governamentais e não governamentais;
	Legislação que dificulta desenvolvimento do campo;
Fatores e desenho e/ou focalização da política	Inexistência de mapeamento robusto para caracterizar e conhecer o público alvo;
	Regionais muito grandes e por isso as vezes distantes de alguns empreendimentos;
	Frágil articulação do estado com os municípios;
	Pouca divulgação institucional da economia popular solidária;
Fatores operacionais	Redução de superintendência para diretoria;
	Déficit de dados;
	Inexistência de ações que visem pontos fixos e compras institucionais;
	Contingenciamento dos, já poucos, recursos destinados;
	Condições dos EES e dos trabalhadores inseridos que dificultam sua participação política;
	Dificuldades de organização do movimento que é denso e muito grande;
	Desarticulação do movimento da economia solidária com outros movimentos sociais que poderiam fortalecer suas demandas;
Fatores externos	Desmonte da política a nível federal;
	Grupos que são da economia solidária, mas não se reconhecem como tal;
	COVID

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos analisados e entrevistas realizadas

É oportuno pontuar que as principais dificuldades apresentadas na experiência mineira são muito aderentes às principais dificuldades percebidas pela revisão sistemática, quais sejam a desvalorização da política no próprio aparelho estatal, a falta de orçamento e organização interna, articulações frágeis e pouca mão

de obra destinada às políticas. Além disso, para apresentar a política pública em sua completude foram apresentados, também, os seus avanços com a política pública. Infere-se que, se por um lado a política pública mineira de EPS é bem avaliada do ponto de vista teórico, quando é observada do ponto de vista da prática é notável que ela não cumpre todo o estabelecido e teorizado pela legislação. A síntese dos principais avanços é apresentada abaixo:

Quadro 11: Síntese das potencialidades apresentadas pela política pública de Minas Gerais

<b>Categoria</b>	<b>Potencialidade percebida</b>
Avanços institucionais	Existência da lei que confere à política pública de EPS um caráter de política de Estado;
	Existência e fortalecimento do CEEPS;
	Boa articulação entre movimento em assembleia;
	Busca por recursos, via convenio com o governo federal, por meio de seus ministérios;
	Estrutura específica para a política;
Avanços nos desenhos das políticas	Criação de plataforma online para divulgação da economia solidária;
	Atuação forte do conselho com organizar as ações da política e fiscalizar atuação e execução orçamentária;
	Inclusão de ações da política no PPAG;
	Tentativa de regionalização das ações;
	Participação ativa das entidades de apoio e fomento;
	Diálogos institucionais com municípios que já possuem a política;
Avanços em formação	Formações realizadas nas feiras;
	Ações de formação que buscavam formar outros educadores populares (eles vão continuar com a ideia);
	Existência de EAFs que visam a capacitação e formação de grupos;
Avanços de comercialização e produção	Aumento do número de feiras realizadas;
	Realização em mais territórios.

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos analisados e entrevistas realizadas

Os problemas enfrentados, em especial quanto à priorização e financiamento da política mina seu potencial de fortalecimento do campo de economia solidária. Se do ponto de vista da teoria, a sustentabilidade multidimensional é entendida na legislação, na prática foca-se e concentra-se esforços quase que exclusivamente na comercialização. Ainda assim, mesmo no eixo da comercialização podem ser apontadas fragilidades, visto que a aposta estadual é na realização de feiras, com pouca discussão quanto a compras institucionais e pontos fixos, bem como

baixa articulação com outras iniciativas complementares<sup>6</sup>. Com a sistematização dos problemas enfrentados foi perceptível que, em alguma medida os fatores dificultadores se articulam, de forma que um agrava o outro.

Apesar de configurar-se como política de Estado, a política mineira não foi adotada como escolha estratégica ou prioritária, em nenhum dos anos observados, o que ficou evidente na falta de orçamento e baixa articulação em relação aos programas com esta temática. Análise de que essa é uma dificuldade puramente técnica é simplória, uma vez que, a despeito da crise fiscal estadual, o governo decide quais ações serão contingenciadas e quais serão priorizadas, a partir de seus paradigmas dominantes, ou seja, a partir dos parâmetros que limitam o entendimento de que determinada solução ou escolha é adequada.

É válido pontuar que o reconhecimento institucional da política é diferente entre o entendimento do Estado e o entendimento do Governo. Em termos institucionais formais, o Estado reconhece uma política pública por meio de legislação, que é a de 2004, e os mecanismos de participação social, que é o Decreto de 2008. Entretanto, o fato de existir legislação, não significa que a ação seja efetivamente priorizada, como é possível verificar na fala:

Minha visão institucional do estado é que por mais que ele tenha criado e mantenha a política pública, ele não a prioriza. Então... ela é uma política que apesar de existente ela não tem subsídios e maneira de se manter em pé e aí eu acho que ela acaba não entregando o que a população, o movimento, as pessoas esperam, né? E acaba que ela não... o potencial e a... aquilo que a economia solidária promete ser, acho que ela acaba não se concretizando através do estado, ela pode se concretizar através dos próprios empreendimentos, das pessoas e tudo mais, mas o estado ele... o papel de fomento dele está aquém do que deveria em relação a proposta que é feita (Entrevista E)

Em alguma medida foi essa falta de *sentidos públicos* dados à política pública de EPS por parte dos governantes, mesmo aqueles de esquerda, que agravou ou causou os demais fatores citados nas entrevistas e sistematizados no quadro. A falta de *viabilidade político institucional*, caracterizada pela falta de prioridade, impacta igualmente na desarticulação da política com demais atores governamentais e mesmo com outras políticas públicas, na legislação inadequada para a realidade do

---

<sup>6</sup> Como por exemplo, cita-se o Projeto Sementes Presentes desenvolvido fora do âmbito da política pública de EPS, mas que foi uma grande iniciativa de compras institucionais para a agricultura familiar desenvolvida na própria Sedese.

movimento da economia solidária, na inexistência de ações para mapear o campo e a consequente perda de capacidade da eficácia da política.

[A maior dificuldade é] Priorização de governo, pensando na perspectiva técnica e aí por isso, nesse sentido envolve: direcionamento de projeto, é.. equipe, recurso, recurso do orçamento, principalmente, articulação política, e em fim ultimo ter até mais espaço nas divulgações do governo e tal. E não só na divulgação, mas poder levar mais coisa para o nível superior de governo (Entrevista A)

Foi notada, também, uma postura pouco propositiva do poder público estadual. Apesar de possuir um arcabouço jurídico que define objetivos para a política, o observado foi que, atualmente a política é levada através de diretrizes nacionais, por meio dos convênios que o ministério disponibiliza, e através das pautas e proposições do movimento. Isso é problemático do ponto de vista que o governo do estado enquanto planejador de política pública, na realidade não reflete tanto sobre ela.

Quanto à dificuldade de mobilização qualificada por parte dos EES na política pública, identificou-se ser uma dificuldade verdadeiramente operacional. As condições socioeconômicas e a necessidade de ocupar-se com as questões de produção, comercialização e participação dentro dos próprios EES, dificulta que os atores tenham tempo disponível para participar voluntariamente da construção da política.

A falta de recurso para que esse atores se mantenham nesse movimento. Então não existe subsídio nenhum para deslocamento, ou até mesmo para organizar reuniões ou pra qualquer outro tipo de ação (Entrevista F)

Das potencialidades percebidas, é válido destacar que a existência de uma legislação assegura uma execução mínima para a política, o que não é suficiente, mas é um começo importante.

Vão ter mecanismos... formas de atuação governamental no tempo que vão priorizar ou despriorizar esse tipo de política. Falando especificamente sobre a experiencia que a gente tem aí nos últimos dois anos, é... a gente vê que é uma política que não tem priorização estratégica, a despeito de concatenar um discurso muito alinhado aos objetivos do governo, né, (...) a despeito disso, em uma inércia as coisas continuam acontecendo. Os convênios continuam acontecendo, os projetos normalmente executados continuam acontecendo, é... o discurso, a forma como se entende a política também continua acontecendo e os mecanismos de participação social também (Entrevista A)

A boa articulação do movimento com a Assembleia foi perceptível no histórico e execução da política como um todo, em um primeiro momento para a publicação e aprovação da lei que representada uma demanda do movimento e, num segundo momento, pelas emendas parlamentares que destinam recursos para a política pública e sustentam sua operacionalização. A existência de uma estrutura administrativa exclusivamente para a execução das ações da política pública foi, também, apresentado como fator facilitador, bem como a atuação do CEEPS como o principal locus de interlocução dos atores e como órgão de planejamento e execução da política, uma vez que todas as deliberações da política são levadas para o debate.

A atuação vigilante das entidades de apoio e fomento também deve ser reconhecida e receber o devido mérito, bem como os esforços da equipe técnica de continuarem a executar a política e buscar melhorias, a despeito de não haver uma forte cobrança institucional para tais ações ou mesmo uma agenda governamental prioritária nesse sentido.

Buscou-se entender, quais das características desejáveis, levantadas no capítulo anterior, a política pública mineira de economia popular solidária apresenta, conforme pormenorizado:

a) A **perspectiva territorial**: apesar de a política tratar dessa questão em seu arcabouço jurídico, as práticas não mostraram forte caráter territorializado. As ações não são customizadas para a realidade das regiões ou municípios e mesmo a estrutura da Sedese nas regionais pareceu insuficiente para tratar das características próprias de cada território. Destaca-se, entretanto, a extensão do estado de Minas Gerais e a complexidade de suas características socioespaciais, o que dificulta este olhar territorializado, apesar dos esforços de organização em regionais.

b) A necessidade de formulação de políticas públicas baseadas na **descentralização** e na **participação social**: nesse quesito destaca-se a atuação do CEEPS como forte ponto positivo. Contudo, seria desejável que a administração pública buscasse a participação mais efetiva de outras entidades como Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e universidades, para além da atuação do Conselho. Outro fator que agregaria na execução da política seria uma busca ativa das prefeituras que ainda não possuem leis ou diretrizes para a economia solidária, não restringindo este diálogo aos municípios que já possuem política municipal estruturada;

c) O **papel central das redes** para fortalecimento dos EES: não foi percebido ações com foco para as redes de forma substantiva na execução da política mineira entre os anos de 2015 a 2020;

d) O foco na dimensão econômica, por si só, apesar de importante, não é suficiente, são necessárias ações com foco na **sustentabilidade multidimensional**: a política mineira do ponto de vista teórico já incorporou essa dimensão e propõe um conjunto de ações diversos que extrapolam a questão da comercialização. Contudo, na prática, percebe-se que a dimensão financeira ainda se sobressai às demais ações e concentra esforços da administração pública estadual, inclusive por uma forte cobrança do movimento neste sentido;

e) Os ganhos sociais e políticos do **investimento de ações formativas**: a despeito das dificuldades de continuidade de ações formativas e de se encontrar entidades ou formadores populares do próprio movimento, a análise da execução mineira evidenciou que esta é uma preocupação da equipe técnica e que foram realizadas ações formativas em praticamente todos os anos analisados;

f) Caráter de **política de Estado**: a política pública mineira de economia popular solidária, em que pese suas dificuldades, constitui-se como uma política de Estado, se adotada a definição de Oliveira (2011) que define políticas de Estado como aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, discutidas em alguma instância de discussão, geralmente o Parlamento, no caso estudado a ALMG, e resulta em alterações de outras normas ou disposições preexistentes, como a criação de uma nova legislação e, portanto, tendem a ser mais perenes. Destaca-se, no entanto, que a experiência mineira aponta para a insuficiência desta dimensão sem apoio governamental substantivo, pois isso sobrecarrega a equipe técnica e, ainda assim, os resultados obtidos são aquém dos esperados.

Com este capítulo o último objetivo específico da pesquisa, de pontuar e sistematizar os principais desafios enfrentados para a produção da EPS no estado de Minas Gerais e os avanços percebidos, foi concluído. O próximo capítulo tratará, então, das considerações finais da presente pesquisa. O texto busca identificar se o cumprimento dos objetivos específicos foi suficiente para que o trabalho cumpra seu objetivo geral e responda à pergunta problema norteadora. Serão pontuados também as limitações da pesquisa e levantadas contribuições para pesquisas futuras na temática.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foram analisados os princípios que sustentam as práticas e, sobretudo, políticas públicas de economia solidária no Brasil. O objetivo consistia em conhecer as ideias que sustentam essas iniciativas e focar na dimensão de política pública dessa prática, identificando os desafios e potencialidades da economia solidária enquanto objeto da ação governamental. A partir dos delineamentos teóricos e da análise das experiências, o foco se concentra na política desenvolvida em Minas Gerais, buscando mapear as concepções que embasam a política, bem como suas fragilidades, desafios e potencialidades

Os objetivos específicos consistiam em sistematizar as diferentes concepções de EPS existentes na literatura e quais os pontos de convergência e divergência entre elas, identificando os princípios e diretrizes que definem e orientam esse tipo de política; mapear a relação das concepções de EPS e ações realizadas no âmbito dessa política; recuperar a trajetória da política no executivo estadual, resgatando o marco jurídico e institucional e mapeando avanços, inflexões e principais desafios enfrentados ao longo do tempo.

Inicialmente é importante mencionar que o campo de estudos sobre o tema da economia solidária é marcado por interpretações distintas sobre os fundamentos ou características dessas práticas, com visões distintas sobre seus princípios e potencialidades. Pode-se perceber que a produção de conhecimentos sobre a Política Pública de Economia Solidária vem assumindo características de uma área acadêmica própria, interdisciplinar e entrelaçada a estudos de diversas outras temáticas, se constituindo como um campo multidisciplinar. Os artigos analisados na revisão sistemática, e mesmo aqueles analisados durante o processo de seleção, mas não incluídos na pesquisa, apontam para a constituição de um objeto de investigação que mobiliza esforços e atenção de pesquisadores e instituições de forma crescente ao longo dos anos.

O trabalho, ao se concentrar na análise das políticas públicas de economia solidária, buscou inicialmente recuperar a polissemia do campo, recuperando os sentidos, princípios, ideias ou fundamentos que norteiam o debate na área. Para isso, o estudo mobilizou autores do Institucionalismo Discursivo (ID), como insumo teórico para explicar como as ideias e concepções podem influenciar as práticas de políticas públicas. Esta análise permitiu sistematizar os princípios do campo e identificar como

eles se constituem como diretrizes orientadoras desse tipo de política pública, ou seja, atuam como conceitos de *primeiro plano*, o que significa que são ideias estruturadas de forma estratégica, conforme a perspectiva do ID. Com base na fundamentação teórica do estudo, de que as ideias são dimensões analíticas importantes, por definirem problemas públicos, impactarem no conteúdo de propostas de construção e reforma da política pública e modelarem agendas, foi possível identificar três concepções dominantes de EPS.

As três vertentes constituem-se, como argumentado, como *paradigmas ideacionais* do campo e não são necessariamente contrárias no que se refere ao entendimento do que é a economia popular solidária, mas sim possuem interpretações distintas quanto à potencialidade do movimento. Uma vertente entende a EPS como uma estratégia absolutamente revolucionária, como uma antítese do capitalismo. Caso a EPS atingisse toda sua potencialidade, o paradigma 1 entende que ela seria capaz de superar o modo de produção capitalista. Outra vertente, mais moderada, compreende esse tipo de prática como capaz de se articular aos modelos de produção vigentes, criando um contexto de produção mais sustentável e harmônico. O paradigma 3, por fim, entende que mesmo em seu máximo, a EPS só seria capaz de gerar renda aos excluídos do mercado formal.

Com o estudo foi possível perceber os atores do movimento em grande medida são orientados pelos paradigmas 1 ou 2, mas eles próprios fazem críticas à realidade da economia solidária, com pontos que aparecem nas teorias defendidas pelos autores alinhados à terceira vertente. Em especial no que tange a questão da precarização das condições de trabalho e vulnerabilidade de direitos dos trabalhadores. No entanto, o movimento entende que este não é um problema **da** EPS, mas sim do **contexto institucional** que ela se insere. O arcabouço jurídico e contextual é adverso ao desenvolvimento das práticas solidárias, mas essas definições formais são construídas, não dadas e, assim, poderiam ser alteradas a favor da economia solidária, caso os atores influentes do campo tivessem este interesse e orientação.

Dada a contextualização do surgimento do termo e das práticas de economia solidária, seu histórico e das controvérsias sobre seu entendimento, o trabalho partiu para a caracterização desta prática no contexto brasileiro. O movimento brasileiro de economia popular solidária tem sua história baseada nos diferentes movimentos sociais que, ao se posicionarem contra a manutenção das

desigualdades sociais, foram compondo redes de ajuda mútua. Dessa forma, foram ganhando força e buscando representação política e políticas públicas capazes de fomentar a inclusão produtiva de parcelas da população. Embora as práticas situadas no campo da EPS sejam bem mais antigas, somente nos anos 2000 a economia popular solidária foi alçada ao nível de política pública e começou a ganhar institucionalidade, que culminou na criação da SENAES, em 2003. Pode-se perceber, pela análise dos documentos e registros disponíveis, que a visão adotada pelo governo era mais aderente à segunda vertente, entendendo as ações de economia solidária em seu potencial transformador, mas não disruptivo da economia capitalista. Este movimento impulsionou a adesão dos governos subnacionais para a formulação de ações nesse campo de políticas.

Após a descrição da trajetória da política de EPS no Brasil, foi realizada uma revisão sistemática da literatura sobre experiências de políticas públicas nesse campo, com o objetivo de identificar as concepções que embasam as análises e os desafios encontrados. A pergunta orientadora era: Quais os sentidos que sustentam as análises de políticas públicas de economia solidária no Brasil e o que sabemos sobre os desenhos e os resultados dessas experiências?

Percebeu-se que os princípios descritos e os três paradigmas apresentados de fatos são os sentidos que sustentam esse debate teórico e orientam as avaliações dos pesquisadores. A partir do que foi percebido dos desenhos e resultados das políticas, foram tipificados os principais desafios como fatores institucionais, fatores de desenho e/ou focalização da política, fatores operacionais e fatores externos. Também foram recuperadas as potencialidades das experiências analisadas. Com base nessas análises, o foco do trabalho concentra-se no exame da experiência mineira.

A análise do marco jurídico e institucional da política de EPS em Minas gerais ao longo de sua trajetória, permitiu verificar a materialidade das teorias do Institucionalismo Discursivo apresentadas no início deste trabalho. As condições que potencializaram o impacto das ideias nos documentos legais mineiros estavam associadas basicamente às condições de incerteza, presentes nos anos de debate para formulação da legislação (lei e decreto), na figura do aumento do desemprego e precarização. Mas também as ideias da EPS encontraram um terreno fértil, dadas as condições político-institucionais favoráveis nos anos de fortalecimento da política,

através de um governo progressista e alinhado aos princípios da economia solidária, pelo menos no campo do discurso.

O mapeamento dos avanços e inflexões ao longo do tempo percebidos na experiência desenvolvida pelo estado de Minas Gerais, permitiu o entendimento de que os governos têm suas prioridades que aumentam ou diminuem a visibilidade e força das ideias. Isso significa que a fala e visibilidade dos princípios da economia solidária por si só não é suficiente para que eles de fato impactem na política pública, mas sem isso não é possível alcançar avanços. Notou-se, também, pelos documentos e legislações estudados que a política mineira de EPS constituiu-se muito pautada na vertente 2, que interpreta a alternativa como capaz de se articular (e não superar) os modelos de produção vigentes, assim como observado no âmbito nacional, apesar dos empreendimentos econômicos solidários e entidades de apoio e fomento, em si, serem mais adequadas à vertente mais radical, que entende que a EPS seria capaz de superar o modo de produção capitalista.

No que se refere aos resultados das políticas de economia solidária, pontua-se inicialmente que em certa medida, enquanto política de trabalho e renda, a política de economia solidária já amplia o conjunto de ações do governo para além das iniciativas de emprego e proteção de trabalhadores formais. Também apresenta avanços institucionais e de desenho, importantes para garantir uma entrega pública que seja compatível às necessidades do público alvo.

No presente trabalho, porém, para além dos resultados, buscou-se olhar para os principais fatores que limitaram os resultados e consolidação da política pública. Concluiu-se que a política de Minas Gerais, no que tange sua legislação, é bem alinhada com os pressupostos do movimento, mas isso não é refletido na prática. Se por um lado os documentos legais usam dos valores do movimento para definir o que seria a economia solidária e empreendimentos econômicos solidários, e tratar das questões das redes, sustentabilidade multidimensional e desenvolvimento territorial endógeno, por outro se verificou que, na prática, a política enfrenta grandes dificuldades de operacionalização.

Neste sentido, os principais fatores dificultadores percebidos dizem respeito à falta de prioridade política das ações da política pública de economia popular solidária e à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros a ela destinados. Infere-se, então que a principal dificuldade enfrentada pela política pública de economia popular solidária no estado de Minas Gerais está no campo das ideias.

Recuperando os conceitos da ID, apesar dos esforços do movimento, a articulação para apresentação dos programas da economia popular solidária e seu enquadramento, ainda são insuficientes para que as ideias superem os constrangimentos existentes. Se no governo anterior existiam condições político-institucionais mais favoráveis para o florescimento das ideias e princípios da EPS, no governo atual os pressupostos de fundo existentes estão mais alinhados a valores neoliberais, o que corrói a base de legitimidade das ideias solidárias, que não encontram condições político-institucionais favoráveis ao seu desenvolvimento. No campo da Economia Solidária, essas articulações discursivas no debate político encerram um agravante para o desenvolvimento da política. Os resultados desta investigação demonstraram, portanto, a heterogeneidade das ideias que formam os governos, pois mesmo estando as ideias solidárias pautadas na agenda governamental, são poucas as prioridades dadas a elas no macrossistema político e assim, seus programas ficam situados em um campo marginal, aguardando por valorização interna.

Assim, percebe-se que a política de EPS não é entendida como instrumento central de desenvolvimento local, mesmo no *contexto de incerteza absoluta* vivenciado com a pandemia da COVID-19. Apesar de se preocupar com esta questão mais progressista, já em sua concepção a política de EPS está mais ligada à geração de renda e empregos. Argumenta-se, então, que enquanto a política de economia popular solidária for tratada como alternativa paliativa ao problema do desemprego, mesmo com os esforços da equipe técnica da Sedese em caracterizá-la como uma proposta de desenvolvimento, os antagonismos e conflitos de interesse que impedem sua viabilização não serão superados (NAGEM, SILVA, 2013).

Para este cenário ser alterado é necessário um fortalecimento político do movimento e suas instâncias. É importante que as demandas da EPS sejam melhor enquadradas e apresentadas de forma mais estratégica, vocalizadas para conseguirem impulsionar a política e produzir resultados mais efetivos. É igualmente relevante que o estado de Minas Gérias busque investir em ações mais estruturadas e menos pontuais, como, por exemplo, a estratégia de compras institucionais, mudanças da legislação, construção de meios mais eficazes de publicizar os preceitos da economia solidária e seus empreendimentos, bem como construir uma relação mais estreita com os municípios e universidades.

Nesse sentido, acredita-se que a ação da Secretaria de Desenvolvimento Social seria mais eficaz se tivesse um caráter mais indutor para com os municípios, o que traria um olhar mais territorializado e individualizado que permita inovações locais e replicáveis. Isso permitiria um sistema de ação governamental integrado que parta do local, articulando produções em diferentes escalas, afastando-se do isolamento. Essa ação integrada, complementar e descentralizada (de recursos e ações) entre os entes da federação, evitaria sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos. Contudo, entende-se as dificuldades operacionais de se implementar essas ideias, já que implicam em ações nas três esferas de governo de forma associada e articulada que gere uma diretriz nacional para o campo, que confira legitimidade à política, mas que, ao mesmo tempo, seja flexível à diferentes realidades.

Se por um lado essa articulação Inter federativa ainda encontrar-se num campo da utopia, a articulação intersetorial entre os órgãos do próprio executivo estadual também traria grande avanço para a política pública e é de mais fácil operacionalização. Esse seria um avanço importante em dois pontos. O primeiro em integrar esforços de ações já existentes para impactar no público alvo da política de EPS, ou seja, os empreendimentos econômicos solidários, como poderia ter acontecido na focalização das ações da assistência social de cestas e transferência de renda. O segundo ponto diz respeito às lições aprendidas de ações que, apesar de mobilizar atores e objetivos diferentes, podem ser usadas para facilitar o planejamento das ações no âmbito da política pública de economia solidária. Cita-se aqui, o Projeto Sementes Presentes que foi uma experiência de sucesso tanto em demonstrar um potencial, até então não vislumbrado, para compras institucionais no sentido de fomento do desenvolvimento local; quanto em articular estrategicamente a ação de diferentes atores, ou seja, constitui-se como uma experiência de sucesso que mobiliza dois dos pontos críticos para fortalecer a experiência em economia solidária garantindo que ela seja capaz de fomentar uma cultura de incentivo a novos empreendimentos econômicos solidários.

É oportuno destacar, por fim, algumas reflexões decorrentes da aplicação das entrevistas, atividade que foi muito rica e produtiva. Apesar de todos os atores explicarem a EPS de forma parecida ficou evidente que os engajamentos quanto aos preceitos e valores solidários é diferenciado, de forma que à medida que os entrevistados apresentavam posições superiores na hierarquia estadual perdia-se o “apego” percebido com a temática nas respostas. Ou seja, sem uma burocracia que

seja protagonista das ideias de EPS no âmbito governamental, dificilmente essa política pode alcançar maior legitimidade e conseguir melhores condições para sua implementação.

Ademais, notou-se uma maior moderação do discurso dos atores ligados às esferas de governo, em comparação com aqueles ligados ao movimento. Essa percepção pode ser interpretada de duas formas: a primeira quanto à limitação da atuação da EPS via Estado e, a segunda, que a adoção de um discurso mais palatável é uma estratégia para que seja possível a ampliação de parceria com atores ainda não ligados ao campo da economia solidária e facilitar o acesso a mais recurso.

Outra questão importante das entrevistas, que apesar de não ter sido mobilizada de forma prioritária nesta pesquisa, pode auxiliar em estudos futuros refere-se às sugestões dos entrevistados ao campo das políticas públicas de economia popular solidária. De forma resumida, os pontos apresentados foram: a importância de se implementar ações com foco em finanças solidárias; a necessidade de se articular esta política de trabalho e renda de forma mais forte com as políticas de desenvolvimento econômico e assistência social; o benefício de se investir em uma ampla divulgação dos preceitos e da possibilidade da economia popular solidária; a necessidade de instalação de pontos fixos de comercialização e a urgência de ações mais territorializadas e que visem o desenvolvimento endógeno e sustentável.

Quanto às limitações da investigação prática do objeto de pesquisa, pontua-se, o que pode ser considerado como uma crítica clássica ao próprio método de estudo de caso que se refere aos riscos de generalização a partir da experiência estudada. No presente estudo, alguns aspectos poderiam representar limitações como o reduzido número de entrevistas (seis) e o fato de estas entrevistas realizadas não contemplarem a visão dos EES sobre a política, uma vez que não foi possível agendar entrevistas com trabalhadores de empreendimentos econômicos solidários, perspectiva importantíssima para análise da política pública.

Considera-se, apesar das limitações, que esta pesquisa concluiu seu objetivo, mas mais do que responder à sua pergunta norteadora, ela suscitou novas perguntas. Estudos futuros podem aprofundar sobre a implementação dessa política considerando a perspectiva de seus usuários ou em sua representatividade em instrumentos orçamentários, bem como as especificidades de recortes que podem ser feitas, quais sejam investigações sobre a existência de preceitos feministas no movimento, participação de grupos específicos (comunidades indígenas, quilombolas

e tradicionais) e interação desse movimento com outros movimentos sociais que possuem pautas compatíveis. Outra sugestão seria analisar a atuação do Conselho e Fóruns de forma específica, mobilizando as teorias de participação sociais e verificando como contribuem para a construção participativa desta política pública.

Pesquisas futuras também podem aprofundar mais a respeito da relação entre o estado e os municípios, identificando como a mobilização existente no nível municipal facilita ou dificulta a atuação estadual, delimitando melhor qual o papel municipal nas políticas públicas de economia popular solidária ou quais estímulos estaduais poderiam ser mobilizados para fomentar políticas públicas municipais de economia popular solidária. Outro recorte teórico possível seria identificar quais fatores levam algumas universidades a serem mais atuantes neste campo do que outras ou como a legislação atual para formalização dos EES, por ser incompatível às características da economia popular solidária.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Políticas públicas municipais e economia solidária**. Interações, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 135-145, jan./jun. 2014.

ALMEIDA, Norma Valentina de. **Economia solidária em Minas Gerais: uma análise sobre os fatores que contribuem para sua autossustentabilidade e capacidade de geração de renda**. Tese para obtenção de grau de mestre em Ciências Sociais. Belo Horizonte. 2010.

AMORIM, Souza; BATISTA, Mayra Bitencourt; SCHIMIDT, Vanessa. **Discussão Sobre as Políticas Públicas com Influência nos Empreendimentos Econômicos Solidários Ligados ao Turismo em Corumbá - MS**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 241–260, 2013. DOI: 10.21118/apgs.v5i3.472.

BOSSLE, Marília Bonzanini; NEUTZLING, Daiane Mülling; WEGNER, Douglas; BITENCOURT, Claudia Cristina. **Fair trade in Brazil: current status, constraints and opportunities**. Organizações & Sociedade, [S. l.], v. 24, n. 83, p. 655–673, 2017. DOI: 10.1590/1984-9240836.

BRASIL. **1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019)**. Conselho Nacional de Economia Solidária. Brasília, 2015.

CONTI, Bruna Ranção; ANTUNES, Diogo de Carvalho. **Turismo e economia solidária: uma aproximação relutante**. Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 106–128, 2020. DOI: 10.18226/21789061.v12i1p106.

COSTA, Bianca A. Lima. **A incorporação da economia solidária na agenda da política pública de trabalho e emprego em Minas Gerais, Brasil**. Outra Economia, 6(10):68-78, janeiro-junho, 2012.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP**. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. São Paulo. 2002.

CUNHA, Gabriela Cavalcante. **Políticas de Economia Solidária: da Regulação do Trabalho Assalariado ao Fomento do Trabalho Associativo**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. UFPE – Recife (PE) GT29: Trabalho, Precarização e Políticas Públicas. 29 de maio a 1 de junho de 2007

DINIZ, Sibelle Cornélio. **Possibilidades da economia popular e solidária no Brasil contemporâneo: apontamentos**. Nova Economia, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 963-985, 2019.

DINIZ, Sibelle Cornélio; ROCHA, Victoria Maria. **Panorama da economia popular solidária no estado de Minas Gerais: 2013-2017**, 2017.

FERREIRA, Fernanda Machado; LOMBARDI, Leandro; SEVERINO, Maico Roris; CARVALHO, Cláudia Regina Rosal; CAMPOS, Flávia Rezende. **Políticas Públicas de Economia Solidária: uma Revisão da Literatura**. Revista Econômica do Centro-Oeste, v.5, n.1, pp. 49-69. Goiânia, 2019.

Fórum Brasileiro de Economia Solidária. **Carta de princípios da Economia Solidária**. Disponível em: <<https://fbes.org.br/2005/05/02/carta-de-principios-da-economia-solidaria/>>. Acesso em: 30 de outubro de 2020.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública?** Cad. EBAPE, v.11, n. 3, artigo 7, Rio de Janeiro, Set./Nov. 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho De. **Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação**. Civitas - Revista de Ciências Sociais, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 155–174, 2007. DOI: 10.15448/1984-7289.2007.1.2041.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho De. **Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais**. Bahia Análise & Dados v. 12 n.1 p.9-19. Salvador. 2002.

GAIGER, Luiz Inácio. **Práticas sociais e conhecimento acadêmico no campo da Economia Solidária**. BIB. nº 73, p. 5-20. São Paulo, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GONTIJO, Felipe Marques Carabetti; PAULA, Ana Paula Paes De. **Os sentidos da economia solidária: reflexões sobre um curso de formação**. Educação e Pesquisa, [S. l.], v. 45, p. 1–18, 2019. DOI: 10.1590/s1678-4634201945185054.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos** / Eva Maria Lakatos, Marina de Andrade Marconi. -- 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MINAS GERAIS. **Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária: Promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável**. Conselho Estadual de Economia Popular Solidária. Belo Horizonte. 2015.

MONEITO, Péricles Cerqueira. **A economia solidária como política Pública: desafios de uma construção – Reflexões a partir da experiência baiana**. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Administração. Salvador. 2009.

NAGEM, Fernanda Abreu; SILVA, Sandro Pereira. **Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], v. 21, n. 46, p. 159–175, 2013. DOI: 10.1590/S0104-44782013000200010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração.** Catalão: UFG, 2011. Disponível em <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual\\_de\\_metodologia\\_cientifica\\_-\\_Prof\\_Maxwell.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf)>. Acesso em: 02 de agosto de 2020.

ORTIGOZA, Silvia. **Vamos privilegiar os mais fracos: a economia solidária brasileira como possibilidade de (re)inserção do território como base do desenvolvimento.** GOT - Geography and Spatial Planning Journal, [S. l.], v. 6, n. 6, p. 241-257, 2014. DOI: 10.17127/got/2014.6.014.

PANCHI, Erika Paulina Tapia; PANCHI, Silvia Marcela Tapia; CÓRDOVA, Jeanette Lorena Moscoso; ROMÁN, Hermel David Ortíz. **Economía solidaria: estrategia alternativa para el desarrollo local.** Visión Gerencial, Año 16, Nº 2, pp. 313-323. 2017.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. **A virada ideacional: quando e como ideias importam.** Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 64, p. 121-148. 2017.

PORTO, Pedro Augusto Cruz; OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Economia solidária, seus princípios e sua extensão como vetor para construção de um novo cidadão.** Revista Jurídica UNICURITIBA - v. 1, n. 38. Curitiba, 2015.

REIS, Tatiana Araújo. **A sustentabilidade em empreendimentos da economia solidária: Pluralidade e interconexão de dimensões.** Tese para obtenção de grau de mestre em Administração. Salvador, 2005.

SANTOS, Vinícius Correia. **Economia Solidária no Brasil: o ideal e a realidade.** Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, n. 15, p. 129-153. Vitória da Conquista, 2013.

SCHOLZ, Robinson Henrique; ROSA, Graciema Fátima Da; BORGES, Maria De Lourdes. **Estratégia como prática e aprendizagem na interação dos sujeitos recicladores: resultados da incubadora de empreendimentos solidários, do Centro Universitário La Salle, Canoas, RS.** Revista de Administração da UFSM, [S. l.], v. 7, n. 0, p. 141-160, 2014. DOI: 10.5902/1983465915903.

SENGER, Carine Maria. **Políticas Públicas Para a Geração De Trabalho E Renda : Economia Solidária No Paradoxo Entre Oportunidade E Oportunismo.** Políticas Públicas. [S. l.], v. 7, 2013.

SILVA, Antônio João Hocayen. **Metodologia de Pesquisa: Conceitos Gerais.** Unicentro. Paraná. Disponível em <<http://repositorio.unicentro.br:8080/jspui/bitstream/123456789/841/1/Metodologia-da-pesquisa-cient%C3%ADfica-conceitos-gerais.pdf>>. Acesso em 02 de agosto de 2020.

SILVA, Camila Assis; VALADARES, Josiel Lopes; ANDRADE, Daniela Meirelles. **AÇÕES EMPREENDEDORAS NA GESTÃO PÚBLICA: análise do programa crédito solidário (PCS) em um município do sul de minas gerais**. Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, [S. l.], p. 25–39, 2016. DOI: 10.21529/recadm.2016005.

SILVA, Daiane Lima da. **Economia solidária e seu estágio de institucionalização: Contribuições das Políticas Públicas**. Tese para obtenção de grau de mestre em Administração. Goiânia. 2018.

SILVA, Eliane Alves; NASCIMENTO, Sérgio Nogueira Do; SOUZA, Mariluce Paes De; PEDROZO, Eugenio Avila. **Rede de Colaboração da Agricultura Familiar no Município de Porto Velho (RO)**. Desenvolvimento em Questão, [S. l.], v. 18, n. 52, p. 335–354, 2020. DOI: 10.21527/2237-6453.2020.52.335-354.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Políticas públicas de Economia Solidária: avanços, desafios e perspectivas**. Revista Diálogo, nº 18, p. 53 – 76. Canoas. 2011.

SILVA, Sandro Pereira. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: Abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Rio de Janeiro : Ipea. 2018.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. **A Economia solidária na agenda das políticas nacionais: uma análise do programa economia solidária em desenvolvimento**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília. 2011.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária** / Paul Singer – 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

## APÊNDICES

### Apêndice A – Roteiros de entrevista

Modelo 1: Entrevistas aos servidores do poder executivo estadual

(Continua)

Tópicos	Perguntas
Concepção	O que é EPS para você?
	Existe uma visão institucional da política? Quais os objetivos?
	Essa concepção foi alterando ao longo do tempo?
	No seu entendimento, o que seria uma política ideal de economia solidária? Quais ações deveriam ser desenvolvidas? Quais atores deveriam participar?
Histórico/ trajetória/ mudanças no tempo	Você tem conhecimento de como foi a criação da política?
	A política foi mudando de lugar institucional/relevância ao longo do tempo?
	A percepção da política foi mudando ao longo do tempo? Tem relação com o governo central?
A política hoje e os impactos da COVID	Atualmente como está estruturada a política pública de apoio à economia solidária no estado e quais seus eixos e atores responsáveis?
	Existe alguma ação específica de apoio ao registro dos EES? Existem ações de incentivo à produção e comercialização em rede?
	Quais são os programas, ações e atividades desenvolvidas pela política? Quais foram as adequações realizadas em virtude da COVID? A crise atual poderia ser uma oportunidade para o campo?
	Qual é o papel da Secretaria na Política? (É mais indutora? Qual o papel? O que ela operacionaliza?)
	Existe um acompanhamento sobre o financiamento das ações?
Relação com os demais atores da política	Como é a relação com demais atores governamentais e não governamentais, exemplo articulação do estado com os municípios, universidades, sistema S, sociedade civil organizada para desenvolver ações de apoio aos empreendimentos de economia solidária? E com o próprio movimento?
	Como você avalia a atuação do CEEPS? Qual o papel do Conselho na Política?
Gestão e monitoramento da política	Quais são os instrumentos existentes para acompanhar a política? As ações desenvolvidas?
	Como o CadSol é usado como instrumento para planejamento e monitoramento da política?
	Existe algum mapeamento que informe o número de empreendimentos de economia solidária existentes no estado ou o tipo de perfil dos empreendimentos que são apoiados, seus ramos de atuação e qual o percentual que se encontra formalizado? (feito pelo Estado, não pelo SIES)
“Avaliação”	O que você consideraria como fatores que dificultam ou facilitam a o alcance dos objetivos da política pública?

(Continuação)

"Avaliação"	Além do que já foi discutido, você acrescentaria mais alguma coisa que interfira ou influencie a execução de ações da política estadual de economia solidária?
-------------	--

Fonte: Elaboração Própria

## Modelo 2: Entrevistas às entidades de apoio e fomento

Tópicos	Perguntas
Concepção	O que é EPS para você?
	Quais os objetivos da (nome da instituição) para o movimento?
	Você saberia me dizer como foi a participação da (nome da instituição) no começo da movimentação de EPS em Minas Gerais?
Histórico/ trajetória/ mudanças no tempo	Você tem conhecimento de como foi a criação da política? Como se iniciou a movimentação para institucionalização da política mineira
	Qual foi a participação da (nome da instituição) nesse processo?
	A legislação criada atendeu as expectativas do movimento?
	No seu entendimento, o que seria uma política ideal de economia solidária? Quais ações deveriam ser desenvolvidas? Quais atores deveriam participar?
	Ao longo do tempo da relação com a (nome da instituição) no governo, foi possível perceber momentos diferentes de importância da pauta?
A política hoje e os impactos da COVID	Atualmente quais atividades a (nome da instituição) desenvolve? Quais delas têm articulação com o governo?
	Existe um acompanhamento sobre o financiamento das ações?
	Quais foram as adequações realizadas em virtude da COVID?
	A crise atual poderia ser uma oportunidade para o campo?
Relação com os demais atores da política	Como é a relação com demais atores governamentais e não governamentais?
	Como você avalia a atuação do CEEPS? Qual o papel do Conselho na Política?
Gestão e monitoramento da política	Quais são os instrumentos existentes para acompanhar as ações da (nome da instituição) na política? As ações desenvolvidas?
	Existe algum mapeamento que informe o número de empreendimentos de economia solidária existentes no estado ou o tipo de perfil dos empreendimentos que são apoiados, seus ramos de atuação e qual o percentual que se encontra formalizado? (feito pelo Estado, não pelo SIES)
"Avaliação"	O que você consideraria como fatores que dificultam ou facilitam a o alcance dos objetivos da política pública?
	Além do que já foi discutido, você acrescentaria mais alguma coisa que interfira ou influencie a execução de ações da política estadual de economia solidária?

Fonte: Elaboração própria

Modelo 3: Entrevista ao servidor do poder legislativo estadual

<b>Tópicos</b>	<b>Perguntas</b>
Concepção	O que é EPS para você?
	Como se iniciou a movimentação para institucionalização da política mineira?
	Quais fatores contribuíram para que a demanda fosse transformada em política/legislação? Quais fatores ideológicos você entende como importantes para que essa demanda tenha entrado na agenda pública? Existiam visões divergentes?
	O processo de criação da Lei Estadual nº 15.028/2004 foi marcado por quais dificuldades? Existiam posições contrárias ou divergentes à lei? Quem foram os atores importantes nesse processo e como se articularam para que a lei fosse aprovada?
Histórico/ trajetória/ mudanças no tempo	Após a publicação da Lei, demoraram 3 anos para constituição do CEEPS efetivamente. Quais os empecilhos resultaram nessa demora? Estavam associados a entendimentos contrários à EPS ou a dificuldades operacionais?
	Você tem conhecimento de como foi a criação da política efetivamente, após a criação da lei?
	A política foi mudando de lugar institucional/relevância ao longo do tempo? A percepção da política foi mudando ao longo do tempo? Tem relação com o governo central?
A política hoje e os impactos da COVID	Qual é o papel da Secretaria na Política? (É mais indutora? Qual o papel? O que ela operacionaliza?)
	Quais são os programas, ações e atividades desenvolvidas pela política? Quais foram as adequações realizadas em virtude da COVID?
Relação com os demais atores da política	Como é a relação com demais atores governamentais e não governamentais, exemplo articulação do estado com os municípios, universidades, sistema S, sociedade civil organizada para desenvolver ações de apoio aos empreendimentos de economia solidária? E com o próprio movimento?
	Como você avalia a atuação do CEEPS? Qual o papel do Conselho na Política?
Gestão e monitoramento da política	Quais são os instrumentos existentes para acompanhar a política? As ações desenvolvidas?
"Avaliação"	O que você consideraria como fatores que dificultam ou facilitam a o alcance dos objetivos da política pública?
	Além do que já foi discutido, você acrescentaria mais alguma coisa que interfira ou influencie a execução de ações da política estadual de economia solidária?

Fonte: Elaboração Própria

## **Apêndice B – Protocolo de pesquisa**

### **1. OBJETIVO**

O objetivo da revisão é auxiliar na resposta à pergunta norteadora dessa pesquisa. Assim, com esta revisão deve encontrar evidências necessárias para responder:

“Quais os sentidos que sustentam as políticas públicas de economia solidária no Brasil e o que sabemos sobre os desenhos e os resultados dessas experiências?”

### **2. AMPLITUDE**

Específica

### **3. BASES DE DADOS**

Para essa pesquisa serão usadas como fontes de dados, artigos científicos. A escolha justifica-se, pois são estudos completos que apresentam resultados de estudos e pesquisas verdadeiramente científicas, o que permite a ampliação dos conhecimentos, bem como a compreensão de certas questões (LAKATOS, 1992). Dessa forma, constitui-se como uma fonte de qualidade para evidências a serem utilizadas na revisão sistemática, uma vez que os resultados de pesquisas anteriores estão expostos para toda a comunidade científica, permitindo, também, uma avaliação pelos pares especialistas na temática. Ademais, como os periódicos têm-se tornado o meio mais comum para comunicação formal dos resultados de investigações científicas, mantendo a qualidade dos resultados, sua escolha aumenta as chances de que os estudos importantes para a temática avaliada nesta pesquisa sejam considerados.

Igualmente na busca por garantir a abrangência da pesquisa, foram analisadas algumas bases de dados existentes para ser aplicada a seleção prática. Dos diversos repositórios de artigos científicos existentes foram selecionados três, em virtude do foco em disciplinas científicas pertinentes à temática da presente pesquisa. É válido destacar que foram selecionadas três bases para garantir que o número de resultados encontrado seja possível de análise, mas é reconhecido que existem outras bases relevantes e que em estudos posteriores podem vir a serem utilizadas. As bases utilizadas foram:

- Scientific Electronic Library Online (SciELO):

O site SciELO configura-se como uma biblioteca eletrônica de periódicos científicos brasileiros e é desenvolvido pela FAPESP (Fundação de Amparo à

Pesquisa do Estado de São Paulo) e a BIREME (Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde), com apoio do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico). Este site foi selecionado, porque oferece o acesso a coleções de periódicos no geral e informações da publicação, como: estatísticas de publicação, número da revista, os textos completos de cada artigo.

- Spell:

O Scientific Periodicals Electronic Library (Spell) é uma base de dados que agrega as produções científicas disponibilizadas em meio eletrônico por periódicos das áreas de Administração Pública e de Empresas, Contabilidade e Turismo. A ferramenta organiza a produção científica em uma única base de dados, permitindo combinação de critérios de busca e, por esse motivo, foi considerada nessa pesquisa.

- Portal da Capes:

O Portal da Capes é desenvolvido pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e disponibiliza artigos de revistas científicas brasileiras e internacionais. Além disso, a plataforma também conta com mecanismos de busca que pesquisam em dezenas de bases de dados, ampliando bastante a abrangência de seus resultados. Esta base foi selecionada, pois apresenta os resultados dos periódicos de forma clara e objetiva, destacando uma série de informações sobre os artigos, bem como diversos filtros para especificar as pesquisas o que facilita a seleção dos estudos pertinentes.

#### 4. PALAVRAS-CHAVES USADAS

Para definir qual o melhor termo a ser colocado nas bases de dados foram realizados testes prévios de palavras-chaves para as buscas nas diferentes de dados, verificando-se quais os resultados apareciam com cada busca. Foram feitos testes inicialmente com os termos “economia solidária” e “economia popular solidária” nas três bases de dados. Nesses testes apareceram um grande número de resultados de diversas áreas do conhecimento, desde ecologia, até análises econômicas, passando por turismo e inclusão produtiva de pessoas com transtorno mental, entre outros temas. Assim, mostrou-se necessário uma busca com maior delineamento.

Os testes feitos foram combinando dois termos chaves nas áreas de busca com os termos “economia solidária” e “gestão”, “economia solidária” e “gestão pública”, “economia solidária” e “políticas públicas”. Com os resultados aparecidos, foi verificado qual combinação apresentava resultados mais correlacionados à pergunta norteadora. Com essa fase, optou-se por incluir o termo “políticas públicas” já na

busca, pois foi o que melhor delimitou o foco dentre a infinidade de recortes teóricos dos estudos sobre economia solidária. Isso porque nesse trabalho limita-se a investigar os estudos com foco nas ações públicas, dessa forma essa estratégia de pesquisa já adequou melhor o enfoque disciplinar dos dados encontrados.

O último teste de hipótese para palavras-chave de busca foi quanto ao uso da expressão “políticas públicas de economia solidária” ou a combinação dos termos “políticas públicas” e “economia solidária” no assunto, usando ferramenta das próprias bases de dados. O conteúdo dos documentos com a chave de pesquisa na Scielo foi parecido, mas com a expressão completa e não a junção dos termos apareceu um número maior de artigos, portanto este foi utilizado. Na base de dados Spell, não aparecem resultados com a chave de buscas combinadas, mas com a expressão apareceu e, portanto, foi utilizada para a pesquisa. Já na base de dados Portal Capes, foi utilizada uma chave de busca que combinava os termos “economia solidária” e “políticas públicas”.

Ademais, apesar dos termos “economia solidária” e “economia popular solidária” serem considerados como sinônimos nesta pesquisa, os resultados das pesquisas nas bases de dados sem o termo “popular” já contemplaram os resultados apresentados com as palavras chaves “políticas públicas” e “economia popular solidária”. Por fim, é válido pontuar que conceitos similares não foram considerados como palavras chaves a serem colocados nas bases de dados, como “socioeconomia solidária”, “economia social” e outros. Essa decisão foi tomada levando-se em conta a análise histórica dos termos, que diferenciou quais são relevantes para essa pesquisa e quais, apesar de similares, não foram considerados como sinônimos.

Para França Filho e Laville (2004), diferentes contextos, sejam países ou dentro do próprio país, pesam na configuração que a economia solidária irá tomar, alterando inclusive a nomenclatura dada à experiência. Portanto, como a presente pesquisa se ocupa apenas de experiências brasileiras, foi entendido que apenas o uso do termo “economia solidária” amplamente difundido no país era suficiente.

Os artigos que trataram sobre política públicas sobre aspectos particulares da economia solidária, como finanças solidárias, comércio justo, cooperativas de crédito, clubes de trocas ou outros temas foram também considerados, por se entender que, independente da configuração do empreendimento solidário em questão, a investigação da atuação governamental feita pode apresentar desenhos

institucionais relevantes para atuações posteriores, ou seja, é possível a partir da experiência local identificar configurações replicáveis.

## 5. SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO E SELEÇÃO

Dentre os textos que aparecem nas bases de dados após a pesquisa com os termos, é possível utilizar os filtros das próprias ferramentas para afunilar os dados a serem utilizados. Assim foram definidos alguns critérios para melhor delimitar quais dos artigos atendem aos objetivos desta pesquisa. Os critérios utilizados foram:

- Quanto ao conteúdo:

Só foram selecionados artigos voltados para experiências brasileiras em gestão de políticas públicas de EPS, permitindo que exista alguma análise sobre quais instrumentos e métodos de intervenção adotados têm maiores chances para os resultados positivos esperados de sustentabilidade dos empreendimentos solidários;

- Quanto ao idioma:

Por uma questão de possibilidade de análise por parte da estudante, apenas publicações em português, inglês e espanhol foram selecionadas;

- Quanto à data de publicação:

Para garantir que as pesquisas sejam mais atuais, foi-se delimitado que os artigos a serem analisados deveriam ter sido publicados entre o período de 2010 a 2020;

- Existência de estudo empírico:

Considerando a pergunta norteadora da pesquisa e o objetivo com a análise sistemática, entendeu-se ser necessário um estudo empírico no artigo a ser analisado, permitindo um entendimento quanto às estratégias mais comuns utilizadas atualmente pelos governos quanto à economia popular solidária.

## 6. CRITÉRIOS DE QUALIDADE

Para que um estudo baseado na metodologia de pesquisa sistemática seja de uma boa qualidade, é fundamental garantir a qualidade das pesquisas utilizadas como base. Assim, foram formulados critérios de leitura que cada artigo terá que passar para que, dentre os textos que atendem a pergunta, definiu-se quais serão incluídos e considerados na análise da pesquisa.

- Quanto ao periódico:

O método Qualis é responsável por classificar a qualidade das pesquisas e dos artigos científicos *stricto sensu*, com base na periodicidade do próprio periódico e das publicações; na qualidade do corpo editorial; na diversidade de origens do

trabalho; na difusão e popularidade da revista e na indexação. Esta classificação será utilizada nesta pesquisa, de forma que apenas os artigos publicados em revistas qualis A1, A2, B1 e B2 serão incluídos na pesquisa. Assim, aqueles que não foram encontrados na Plataforma Sucupira ou possuíam uma classificação inferior, foram desconsiderados neste estudo.

## 7. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Por fim, esta etapa elucida os procedimentos de leitura e codificação dos artigos selecionados. Para a alcance do objetivo proposto, foram analisados os seguintes aspectos tomados como objetivos específicos durante as leituras dos artigos científicos:

- (a) qual a concepção do autor sobre EPS;
- (b) principais desafios;
- (c) potencialidades percebidas.

## Apêndice C – Aplicação da seleção prática

Para garantir a transparência na pesquisa sistemática é necessário explicitar como foi o processo para chegar nos estudos incluídos na pesquisa e quais foram aqueles excluídos sem maior exame. Assim, esta seção busca deixar transparente as razões práticas para não considerar alguns artigos e, assim, justificar que apesar das exclusões, a revisão ainda é classificada como abrangente.

### a) Sciello

Ao escrever as palavras “políticas públicas de economia solidária” combinadas no campo de buscas aparecem 26 resultados, 25 desconsiderada a repetição do artigo “Economia solidária e reabilitação vocacional no campo da drogadição: possibilidades e limites das práticas atuais”. Após catalogação dos resultados, utilizou-se as ferramentas da própria base de dados para selecionar os artigos segundo o idioma e data da publicação. Todos os artigos apresentados estavam escritos em português, inglês ou espanhol e, portanto, permaneceram nesta etapa da filtragem. Entretanto, três deles foram publicados em data anterior a 2010, não estando de acordo este critério da pesquisa. Seguiram no processo de filtragem vinte e dois documentos, já desconsiderada a duplicidade. A próxima etapa foi crivo quanto à de nacionalidade do estudo. Nessa etapa verificou-se que onze artigos faziam uma investigação de experiências de políticas públicas de economia popular solidária em outros países, portanto foram eliminados da presente pesquisa.

Em seguida, foi pesquisada a qualificação qualis do periódico dos onze artigos que seguiram da etapa anterior. Para isso, foi usado a Plataforma Sucupira, na qual um dos periódicos não foi encontrado e, por consequência o artigo excluído. O último crivo a ser aplicado foi a existência de um estudo empírico no artigo que estude e analise uma intervenção governamental. Essa etapa excluiu quatro artigos que possuíam outro tipo de metodologia ou foco de pesquisa e três estudos, apesar de terem estudo de caso, possuíam um enfoque que não agregaria nos alcances de objetivo desta pesquisa. O primeiro por fazer uma análise mais voltada para as questões de saúde dos trabalhadores dos empreendimentos, como uma possibilidade para casos de drogadição e o segundo por estar mais preocupado com a organização interna do empreendimento e trabalhadores. Assim, após a aplicação dos critérios definidos no protocolo de pesquisa, da base de dados Sciello, foram selecionados quatro artigos:

Quadro 12: Artigos selecionados da base de dados Scielo

Título	Periódico	Ano da publicação
Os sentidos da economia solidária: reflexões sobre um curso de formação	Educação e Pesquisa	2019
Fair trade in Brazil: current status, constraints and opportunities	Organizações & Sociedade	2017
Vamos privilegiar os mais fracos: a economia solidária brasileira como possibilidade de (re)inserção do território como base do desenvolvimento	GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território	2014
Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil	Revista de Sociologia e Política	2013

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção feita

#### b) Spell

Ao escrever as palavras “políticas públicas de economia solidária” aparecem 15 resultados. Após os resultados, utilizou-se as ferramentas da própria base de dados para selecionar os artigos segundo o idioma e data da publicação. Todos os artigos apresentados estavam escritos em português e um deles foi publicado em 2009, portanto, excluído. A base de dados Spell já possui uma característica de divulgar, principalmente, estudos em periódicos editados no Brasil, assim todos os resultados apresentados mostraram-se aptos quanto ao crivo de nacionalidade. Em seguida, foi pesquisada a qualificação qualis do periódico dos quatorze artigos que seguiram da etapa anterior. Para isso, foi usado a Plataforma Sucupira e, nesse processo, o periódico de quatro dos artigos apresentou uma qualificação menor que B2. A etapa seguinte foi a análise quanto à metodologia utilizada no artigo. Aqueles que não possuíam um estudo empírico, ainda que realizassem um estudo de caso, foram desconsiderados. Ademais, dois artigos foram excluídos em virtude do foco do estudo de caso, que não era para políticas públicas, mas sim para a constituição do empreendimento, em um, e a possibilidade de interlocução entre as políticas de EPS e de turismo de base social, no outro. Assim não contribuíam de forma significativa para o objetivo desta pesquisa. O resultado da seleção dos artigos na base de dados Spell é o que segue abaixo:

Quadro 13: Artigos selecionados da base de dados Spell:

Titulo	Periódico	Ano de Publicação
Rede de Colaboração da Agricultura familiar no município de Porto Velho - RO	Desenvolvimento em Questão	2020
Comércio Justo no Brasil: Status Atual, Gargalos e Oportunidades	Organizações & Sociedade	2017
Ações Empreendedoras na Gestão Pública: Análise do Programa Solidário (PCS) em um Município do Sul de Minas Gerais	Revista Eletrônica de Ciência Administrativa	2016
Estratégia como Prática e aprendizagem na interação dos sujeitos recicladores: resultados da incubadora de empreendimentos solidários, do Centro Universitário La Salle, Canoas, RS	Revista de Administração da UFSM	2014
Discussão sobre as políticas públicas com influência nos empreendimentos econômicos solidários ligados ao turismo em Corumbá – MS	Administração Pública e Gestão Social,	2013
Políticas públicas para a geração de trabalho e renda: economia solidária no paradoxo entre oportunidade e oportunismo	Gestão e Sociedade	2013

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção feita

É importante pontuar que o artigo “Comércio Justo no Brasil: Status Atual, Gargalos e Oportunidades” já havia sido selecionado na seleção feita na Sciello e, portanto, a duplicidade será desconsiderada no momento de análise dos dados.

#### c) Portal Capes

Ao escrever as palavras “políticas públicas” e “economia solidária” aparecem 21 resultados, que foram sistematizados e salvos. Após os resultados, utilizou-se então, o filtro de idioma, em que todos os artigos mostraram-se habilitados e, em seguida, um filtro segundo a data de publicação dos artigos. Segundo a data de publicação oito artigos foram excluídos, por terem data de publicação anterior à selecionada. A próxima etapa de seleção é a que se refere à nacionalidade da política estudada pelo artigo, seis foram excluídos por investigarem intervenções governamentais em outros países. Em seguida, foi pesquisada a qualificação qualis do periódico dos sete artigos que seguiram da etapa anterior. Para isso, foi usado a Plataforma Sucupira e, nesse processo, o periódico de dois dos artigos apresentou uma qualificação menor que B2. Além disso, não foi encontrada a avaliação do periódico de dois dos artigos que foram, portanto, excluídos do estudo. A etapa seguinte foi a análise quanto à metodologia

utilizada no artigo, aqueles que não possuíam um estudo empírico foram desconsiderados. Entretanto, os três artigos que passaram pelos crivos anteriores possuíam estudo empírico. Dessa forma os artigos selecionados da base de dados do Portal Capes foram:

Quadro 14: Artigos selecionados da base de dados Portal Capes

Titulo	Periódico	Ano de Publicação
Políticas Públicas para a geração de trabalho e renda: Economia Solidária no paradoxo entre oportunidade e oportunismo	Gestão e sociedade	2013
Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil	Revista de Sociologia e Política	2013
Os sentidos da economia solidária: reflexões sobre um curso de formação	Educação e Pesquisa	2019

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção feita

É importante pontuar que o artigo “Políticas públicas para a geração de trabalho e renda: economia solidária no paradoxo entre oportunidade e oportunismo” já havia sido selecionado na seleção feita na Spell. Além disso, os artigos “Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil” e “Os sentidos da economia solidária: reflexões sobre um curso de formação” já haviam sido selecionados na base de dados Scielo. Portanto essas duplicidades serão desconsideradas para a análise.

#### d) Estudos selecionados

Da aplicação do protocolo de pesquisa, já desconsideradas as duplicidades, foram selecionados um total de 9 artigos. Eles foram numerados de 1 a 9, conforme quadro abaixo, para facilitar a identificação durante as análises feitas.

Quadro 15: Artigos selecionados para análise sistemática

Nº	Título	Link para acesso
1	Os sentidos da economia solidária: reflexões sobre um curso de formação	<a href="http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1517-97022019000100523&amp;lang=pt">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S1517-97022019000100523&amp;lang=pt</a>
2	Vamos privilegiar os mais fracos: a economia solidária brasileira como possibilidade de (re)inserção do território como base do desenvolvimento	<a href="http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S2182-12672014000200014&amp;lang=pt">http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S2182-12672014000200014&amp;lang=pt</a>
3	Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil	<a href="http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S0104-44782013000200010&amp;lang=pt">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&amp;pid=S0104-44782013000200010&amp;lang=pt</a>
4	Rede de Colaboração da Agricultura familiar no município de Porto Velho - RO	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/59414/rede-de-colaboracao-da-agricultura-familiar-no-municipio-de-porto-velho-ro/i/pt-br">http://www.spell.org.br/documentos/ver/59414/rede-de-colaboracao-da-agricultura-familiar-no-municipio-de-porto-velho-ro/i/pt-br</a>
5	Comércio Justo no Brasil: Status Atual, Gargalos e Oportunidades	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/47016/comercio-justo-no-brasil--status-atual--gargalos-e-oportunidades">http://www.spell.org.br/documentos/ver/47016/comercio-justo-no-brasil--status-atual--gargalos-e-oportunidades</a>
6	Ações Empreendedoras na Gestão Pública: Análise do Programa Solidário (PCS) em um Município do Sul de Minas Gerais	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/44490/acoes-empreendedoras-na-gestao-publica--analise-do-programa-credito-solidario--pcs--em-um-municipio-do-sul-de-minas-gerais">http://www.spell.org.br/documentos/ver/44490/acoes-empreendedoras-na-gestao-publica--analise-do-programa-credito-solidario--pcs--em-um-municipio-do-sul-de-minas-gerais</a>
7	Estratégia como Prática e aprendizagem na interação dos sujeitos recicladores: resultados da incubadora de empreendimentos solidários, do Centro Universitário La Salle, Canoas, RS	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/33640/estrategia-como-pratica-e-aprendizagem-na-interacao-dos-sujeitos-recicladores--resultados-da-incubadora-de-empreendimentos-solidarios--do-centro-universitario-la-salle--canoas--rs">http://www.spell.org.br/documentos/ver/33640/estrategia-como-pratica-e-aprendizagem-na-interacao-dos-sujeitos-recicladores--resultados-da-incubadora-de-empreendimentos-solidarios--do-centro-universitario-la-salle--canoas--rs</a>
8	Discussão sobre as políticas públicas com influência nos empreendimentos econômicos solidários ligados ao turismo em Corumbá – MS	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/10474/discussao-sobre-as-politicas-publicas-com-influencia-nos-empreendimentos-economicos-solidarios-ligados-ao-turismo-em-corumba-----ms">http://www.spell.org.br/documentos/ver/10474/discussao-sobre-as-politicas-publicas-com-influencia-nos-empreendimentos-economicos-solidarios-ligados-ao-turismo-em-corumba-----ms</a>
9	Políticas públicas para a geração de trabalho e renda: economia solidária no paradoxo entre oportunidade e oportunismo	<a href="http://www.spell.org.br/documentos/ver/11205/politicas-publicas-para-a-geracao-de-trabalho-e-renda--economia-solidaria-no-paradoxo-entre-oportunidade-e-oportunismo">http://www.spell.org.br/documentos/ver/11205/politicas-publicas-para-a-geracao-de-trabalho-e-renda--economia-solidaria-no-paradoxo-entre-oportunidade-e-oportunismo</a>

Fonte: Elaboração própria

**APÊNDICE D**

Quadro 16: Principais entregas da Política Pública de EPS do estado de MG, nos anos de 2015 a 2020

(Continua)

	<b>FINANÇAS</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>PRODUÇÃO</b>	<b>COMERCIALIZAÇÃO</b>
2015		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cursos de qualificação em 10 municípios</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espaço de comercialização da CAMG, com participação de 60 empreendimentos, no total;</li> <li>• 3 kits barracas, com 10 unidades de barracas cada, em 3 municípios;</li> <li>• 10 tendas, em 10 municípios;</li> </ul>
2016		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminário do Programa de Segurança Alimentar;</li> <li>• 3 cursos regionais de formação, 6.000 folders e 6.000 cartilhas entregues em acampamentos da reforma agrária;</li> </ul>		
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniões de elaboração da metodologia de Fundos Rotativos Solidários;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 61 oficinas de formação;</li> <li>• 5.000 boletins informativos;</li> <li>• Ações de qualificação por meio de parceria com EAFs: III curso de férias em Caratinga, capacitação em EPS para população de rua, capacitação e aquisição de equipamentos para estruturação e serviços de qualificação profissional;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamentos do convênio Comunidades Tradicionais;</li> <li>• 419 kits formativos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 Feiras;</li> <li>• 9 kits barracas, com 30 unidades cada;</li> <li>• 22 kits sonorização;</li> <li>• Espaços de comercialização nas 14 edições dos Fóruns de Governo, impactando 140 EES;</li> </ul>

(Continuação)

	<b>FINANÇAS</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>PRODUÇÃO</b>	<b>COMERCIALIZAÇÃO</b>
2018	10 oficinas repassando a metodologia de Fundos Rotativos Solidários, impactando 169 pessoas de mais de 70 EES;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 oficinas de formação;</li> <li>• 25 oficinas do projeto de Formação em Economia Popular Solidária;</li> <li>• I Encontro Mineiro de Economia Popular Solidária;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 kits produtivos;</li> <li>• Compra de equipamento para Comunidades Tradicionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 kits barracas, um com 20 unidades e outro com 30 unidades de barracas;</li> <li>• 11 feiras, sendo 10 regionais e 1 feira estadual, com participação de um total de 570 empreendimentos econômicos solidários, oriundos de 161 municípios e distritos e 12 Comunidades Quilombolas, quatro assentamentos, 10 tribos Indígenas, e seis comunidades extrativistas;</li> </ul>
2019		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 38 empreendimentos atingidos pela participação na 26ª Feicoop e 15ª Feira Latino Americana de Economia Solidária, realizada em Santa Maria – RS;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 municípios beneficiados com compras de equipamentos;</li> <li>• 100 catadores de materiais recicláveis não organizados e em situação de rua inclusos produtivamente;</li> <li>• 20 EES assessorados com a entrega de máquinas de costura em Santa Helena de Minas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 feiras regionais, com apoio da APJ</li> </ul>
2020		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Série de webnários sobre comercialização online, junto ao Sebrae</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 realizações da Feira CAMG;</li> <li>• Site de vendas e divulgação dos produtos dos EES;</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos relatórios e entrevistas