

# DA RESISTÊNCIA À POLÍTICA DE ESTADO: ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA TRAJETÓRIA NO BRASIL

*FROM RESISTANCE TO STATE PUBLIC POLICY: THE SOLIDARITY ECONOMY AND ITS TRAJECTORY IN BRAZIL*

## AUTORIA

Eduardo Ferreira Pereira<sup>1</sup>  
Universidade Estadual de Maringá,  
Brasil  
ra135233@uem.br  
Isabella Rocha da Cruz<sup>1</sup>  
Universidade Estadual de Maringá,  
Brasil  
isabellarochadacruz98@gmail.com  
Ana Laura Maziero<sup>2</sup>  
Universidade Estadual de Maringá,  
Brasil  
ra134657@uem.br  
Mara Lucy Castilho<sup>3</sup>  
Universidade Estadual de Maringá,  
Brasil  
mlcastilho@uem.br

## PALAVRAS-CHAVE

História;  
Legislação;  
Cooperação

## KEY WORDS

History;  
Legislation;  
Cooperation

## JEL CODE

A13.

## ÁREA

Áreas afins

## RESUMO

Este artigo analisa a trajetória da Economia Solidária (ES) no Brasil, desde suas origens como prática de resistência ao capitalismo até sua consolidação como política pública. A partir de uma abordagem histórico-teórica, o estudo destaca os impactos da Revolução Industrial, o surgimento do cooperativismo e a influência dos movimentos sociais na construção da ES. No contexto brasileiro, evidencia-se o papel das universidades, sindicatos e igrejas na difusão de empreendimentos solidários, bem como os avanços institucionais com a criação da SENAES, do FBES e outros espaços de participação e, recentemente, a sanção da Lei Paul Singer (Lei n.º 15.068/2024). O artigo conclui que a ES representa uma alternativa econômica baseada na cooperação, autogestão e solidariedade, com potencial para promover inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of the Solidarity Economy (SE) in Brazil, from its origins as a practice of resistance to capitalism to its consolidation as a public policy. Using a historical-theoretical approach, the study highlights the impacts of the Industrial Revolution, the emergence of cooperativism, and the influence of social movements in the construction of the SE. In the Brazilian context, it emphasizes the role of universities, unions, and churches in the dissemination of solidarity enterprises, as well as the institutional advancements with the creation of SENAES, FBES, and other social participation spaces, and, recently, the sanctioning of the Paul Singer Law (Federal Law No. 15,068/2024). The article concludes that the SE represents an economic alternative based on cooperation, self-management practices, and solidarity, with the potential to promote productive inclusion and sustainable development.

<sup>1</sup> Bolsista USF/SETI-PR 2024/25 no Projeto de Extensão “Incubadora Universitária de Economia Solidária” da Incubadora Unitrabalho da Universidade Estadual de Maringá.

<sup>2</sup> Bolsista USF/SETI-PR 2024/25 no Projeto de Extensão “Contribuições da Economia Solidária à Ocupação Urbana Dom Hélder Câmara” da Incubadora Unitrabalho da Universidade Estadual de Maringá.

<sup>3</sup> Professora Associada do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá.



## 1 INTRODUÇÃO

As transformações no mundo do trabalho, intensificadas pela consolidação do capitalismo industrial com a Primeira Revolução Industrial, aprofundaram desigualdades sociais, precarização das condições de vida e enfraquecimento com os vínculos territoriais. Esse contexto impulsionou a busca por outras formas de organização econômica capazes de ressignificar o trabalho, e a vida. Nesse contexto, originou-se a busca por um mundo coletivo com a valorização da cooperação, autogestão e a solidariedade por meio dos primeiros socialistas no século XIX. É nesse horizonte que a Economia Solidária (ES) se origina, não como apenas uma resposta à exclusão social, mas também como prática de resistência contínua e (re)construção de novos sentidos para a produção e existência.

No Brasil, a ES se fortalece a partir dos anos de 1990, marcada pela mobilização popular, pelo apoio de igrejas, sindicatos e universidades, e pela criação de incubadoras universitárias, como a Unitrabalho da Universidade Estadual de Maringá (UEM), em 1998. Essas iniciativas extensionistas constituíram-se enquanto principal forma de fomento da prática solidária no país. Tais ações também revelaram a importância do diálogo entre a academia e a comunidade, reforçando o compromisso da universidade com a sociedade.

O reconhecimento institucional da ES avançou significativamente nas duas últimas décadas, com destaque para a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), a organização do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e, mais recentemente, a aprovação da Lei Nacional Paul Singer (Lei n.º 15.068/2024). Este marco legislativo institui a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes), conferindo legitimidade aos empreendimentos solidários enquanto forma de organização econômica.

Diante deste percurso, o presente trabalho tem por objetivo analisar a trajetória da ES no Brasil, desde suas origens até sua consolidação como política pública no país, ressaltando os marcos institucionais e sociais que contribuíram para sua afirmação. Nesse caminho, busca-se: compreender suas raízes históricas e teóricas; mapear sua chegada e adaptação ao contexto latino-americano, principalmente o brasileiro; examinar a evolução do movimento social e sua articulação com instâncias governamentais; analisar o processo de institucionalização e, por fim, discutir os desafios contemporâneos e as perspectivas abertas pela aprovação da Lei Nacional Paul Singer, em 2024.

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, buscando compreender em profundidade a trajetória da ES no Brasil a partir de diferentes contextos sociais e institucionais. Essa escolha, justificada pela natureza do tema, permitiu sistematizar o conhecimento disponível sobre o tema, que envolve processos sociais complexos, além de identificar tendências, avanços e lacunas no debate. Pretende-se não permanecer restrito à descrição de fatos, mas avançar na interpretação de significados. Assim, nas seções finais do trabalho, serão apresentados apontamentos sobre a institucionalização da ES no território brasileiro, acompanhados de uma leitura crítica da conjuntura.

## 2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Se a ES é modelo alternativo ao capitalismo, cabe abordar este último a fim de explicitar o contexto sociopolítico e econômico em que se observam as raízes da ES no mundo. Porém, estabelecer o que caracteriza o capitalismo e, consequentemente, seu aparecimento na história não é tarefa simples; adotar-se-á a linha de pensamento apresentada por Dobb (1983) que, em concordância com Marx, aponta o capitalismo como um sistema social, com modo de produção estruturado sobre a venda da força de trabalho como mercadoria, a produção que excede a subsistência e o acúmulo de capital pelos detentores dos meios de produção, possibilitado pela exploração da mais-valia.

A partir deste entendimento, e de acordo com Baruco (2015), tem-se que, nos séculos XVI ao XVIII é fortalecido o cenário desse novo sistema que toma o lugar do feudalismo: acumulação primitiva de capital, desenvolvimento da produção e do comércio, estabilização da burguesia enquanto classe dominante, política e economicamente.

As relações sociais no capitalismo caracterizam-se, portanto, pelo fato de que uma classe, trabalhadora, composta pela grande maioria dos produtores diretos e independentes, produz e reproduz as condições e meios necessários para sobrevivência, produzindo não só para a sobrevivência, mas também um excedente (mais-valia) e, por outro lado, uma classe que é minoria, capitalista, que se apropria deste excedente (Baruco, 2015, p.66).

Estas condições possibilitaram mudanças substanciais na organização social e do trabalho, sendo que já no século XVIII é possível admitir que o sistema capitalista está consolidado como modelo pelo qual a produção e o comércio se organizam. Todavia, o aspecto da produção em larga escala nas grandes fábricas e a exploração do proletariado, que identificam no imaginário popular o que convencionou-se chamar “fase clássica do capitalismo” ainda estavam por vir.

No que diz respeito à revolução industrial e seu impacto sobre a economia e modo de produção, Dobb (1983, p.189) traz que na primeira metade do século XIX, na maioria dos setores, coexistiam “(...) processos de produção altamente subdivididos, com a pequena unidade de produção do dono de oficina distribuindo trabalho aos artesãos que trabalhavam em suas casas”, os maquinários eram ainda mais próximos de uma manufatura, carecendo de força externa para funcionar. É apenas a partir de 1840 (segunda revolução industrial), com a introdução do motor a gás como força motriz, do aço e da aplicação destes no desenvolvimento do maquinário de primeiro setor, que enfim presenciou-se a subdivisão do processo de produção, “completando assim não só o processo de industrialização, mas sobretudo concluindo a etapa definitiva de subordinação real do trabalho ao capital” (Baruco, 2015, p.68) com desenvolvimento do sistema financeiro e desmembramento entre posse e gestão da fábrica.

A Revolução Industrial foi um momento de profundas transformações ocorridas na indústria, agricultura, transporte, bancos, comércio, comunicações etc., em síntese, deu uma reviravolta em todo sistema econômico e se transformou no capitalismo contemporâneo. A sociedade



capitalista, nesse processo de transformação, dividiu-se em duas classes básicas: a burguesia, proprietária dos meios de produção; e o proletariado, classe assalariada e que, para subsistir, vende o único bem que possui: sua força de trabalho (Pinto, 2009, p.68).

Concomitante ao processo de industrialização e domínio burguês, observou-se significativo declínio nas condições de vida do proletariado, advindas em parte pelo desemprego após a implantação das novas máquinas e em parte pela inexistência de leis trabalhistas, deixando os trabalhadores à mercê das demandas dos donos das fábricas. Em meio às jornadas de mais de 14 horas de trabalho, insalubridades diversas no ambiente de trabalho e baixos salários, emergiram as lutas proletárias, organizadas em *trade unions* e em movimentos sociais reformistas, como os partidos proletários embasados no pensamento socialista (Pinto, 2009; Cocota, 2013; Baruco, 2015).

Vários foram os movimentos de contestação ao liberalismo econômico e à sua lógica individualista, os quais extrapolaram o âmbito das lutas sociais e configuraram-se como modelos alternativos de organização da produção. Tais movimentos “(...) incorporaram ideias iluministas, socialistas e liberais, da época” (Frantz, 2014), orientando-se por princípios de igualdade social e oposição ao individualismo. Nesse contexto, entre as propostas formuladas no século XIX para a superação do modelo capitalista, destaca-se o surgimento do cooperativismo, que mais tarde seria vinculado à ES.

Nesse sentido, Pinto (2009) e Cocota (2013) apontam que o cooperativismo moderno deriva do socialismo utópico, mesmo que as propostas originais deste partissem de nomes da burguesia com seus projetos de sociedade, como é o caso dos Falanstérios de Fourier, que constituem comunidades nas quais as necessidades coletivas são satisfeitas a partir do trabalho, organizado de maneira a vincular cada associado à área que tivesse mais afinidade, sendo cada associado corresponsável pelo sucesso do falanstério.

Outra linha de pensamento que merece destaque é a de Robert Owen, pensador e filantropo inglês que apregoava que a intelectualidade serviria de meio para chegar a um novo modelo de sociedade, justa e igualitária na medida em que cada um receberia de acordo com suas necessidades ao invés do montante produzido. “Para isso, Owen propõe um sistema de aldeias comunitárias de 1200 pessoas onde o trabalho, as despesas e a instrução ficariam a cargo da obra coletiva” tentativa que tem implantação fracassada quando não há motivação para o trabalho já que muitos dos associados viram suas carências supridas independente do esforço feito (Cocota, 2013, p.52).

Mesmo com suas tentativas falhas em concretizar sua “Comunidade de Igualdade Perfeita”, Owen batalhou frente ao parlamento britânico pela redução da jornada de trabalho, bem como da limitação do trabalho infantil e feminino. Além disso,

Owen não preconizou a expropriação de riquezas adquiridas como solução para a contradição de classes, mas sim vislumbrou a organização de novas formas de empresas onde o trabalhador pudesse guardar para si a totalidade do produto de seu trabalho – o que, precisamente, é o programa das cooperativas (Cocota, 2013, p.55).

Desta forma, as ideias owenianas influíram no que veio a ser o cooperativismo, encontrado como estratégia de competição de grupos sindicalistas e grevistas frente ao desemprego e condições precárias de trabalho (Pinto, 2009; Cocota, 2013, p.55).

Em 1844, observou-se pela primeira vez a constituição de uma cooperativa nos moldes modernos. Denominada Cooperativa dos Pioneiros Equitativos de Rochdale, e visando a aquisição de produtos e serviços a melhores preços, ela trouxe alinhamentos morais à prática do livre mercado, por meio de princípios estabelecidos em seu manifesto - hoje substituído pelo estatuto - e que depois foram imortalizados como os princípios universais do cooperativismo. No entanto, Singer (2002) aponta uma estruturação em forma de co-gestão ao invés de autogestão, que tornou o empreendimento frágil frente à crise econômica, já que os acionistas tinham interesses diferentes dos trabalhadores da fábrica, acarretando o desmonte da cooperativa.

Entre os anos de 1850 e 1860, houve grande difusão do pensamento cooperativo, com inauguração não apenas de cooperativas de consumo, como era o caso de Rochdale, mas também de produção - que normalmente eram resultado direto do investimento de cooperativas de consumo: "O atacado cooperativo, iniciado pelos Pioneiros de Rochdale e desenvolvido pelas Sociedades Atacadistas depois, alcançou dimensões muito maiores do que os atacadistas convencionais". Este crescimento teve fim quando, em especial após a 2<sup>a</sup> guerra mundial, as inovações na produção, *marketing* e consumo em massa promovido pelas empresas capitalistas tornaram mais acessíveis os produtos destas, do que daqueles (Singer, 2002. p.51).

Na tentativa de resistir às estratégias capitalistas de mercado, muitas cooperativas foram forçadas a se fundir, outras não resistiram e foram compradas pelo capital privado; mas o cooperativismo não se extinguiu. Na Noruega, desenvolveu-se uma organização central que usou o diferencial cooperativo da pessoalidade ao invés de massificação como esquema para atrair novos cooperados, além de restaurar dividendos sobre as compras na cooperativa. Na Suécia, retomou-se os círculos de estudo além da adoção dos alimentos congelados e supermercados como pontos de venda. De acordo com Singer (2002, p.35) "Esta é a origem histórica da economia solidária (...) Ela tornou evidente a ligação essencial da economia solidária com a crítica operária e socialista do capitalismo".

Antes, no entanto, de abordar a ES, faz-se necessário diferenciá-la da Economia social. De acordo com França (2002, p.12), Economia Social se refere a "iniciativas oriundas dos setores populares, combinando, ao mesmo tempo, na sua ação organizacional, uma dimensão social e uma dimensão econômica sob um fundo de luta política", surgidas na segunda metade do século XIX, e que se apresentam nas formas de cooperativas, organizações mutualistas, fundações e associações. Estas, ao longo do tempo, têm seu quadro de associados cada vez mais tecnicista e, assim, "A dimensão técnica ou funcional da organização passa então a primar sobre seu projeto político" (França, 2002, p.12). Já a ES é apontada pelo mesmo autor (p.13) como "um movimento de renovação e de reatualização (histórica) da economia social", reforçando a necessidade de um engajamento político por parte da população com vista a objetivos sociais e de cidadania, que fogem ao dualismo Estado-Mercado.

Ao falar especificamente sobre a ES, há diferenças entre os autores quanto ao aparecimento do conceito e as primeiras iniciativas que correspondem a ele. Em 1937,

durante a Guerra Civil Espanhola, o escritor anarquista Felipe Alaiz utilizou pela primeira vez o termo *economia solidária* para descrever a autogestão praticada por coletivos de trabalhadores na Catalunha. No contexto da época, a coletivização dos meios de produção representou não apenas uma alternativa de sobrevivência, mas sobretudo uma forma de resistência política diante da luta contra o fascismo (Estivill e Dalmau, 2019; Miller, 2010). Lechat (2002) coloca que, entre 1977 e 1984, como consequência da crise econômica, a autogestão de empresas pelos trabalhadores foi amplamente difundida em toda a Europa, assim como a criação de cooperativas. Esse resgate à economia social bem como o debate sobre as relações político-econômico-sociais trouxe a necessidade de rever e desenvolver literaturas sobre o tema, contexto no qual o termo “Economia Solidária” foi empregado, no sentido que hoje o conhecemos, por Laville e Eme (França, 2001).

A partir da contextualização do surgimento e alicerçamento da ES no cenário mundial, intenta-se realizar uma exposição crítica do desenrolar histórico desta no Brasil, com destaque para seus avanços e retrocessos decorrentes das questões políticas.

### **3 ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES LATINO-AMERICANOS**

Na contemporaneidade, o termo e conceito da Economia Solidária ressurge em diferentes contextos, como na França, nos Açores e em países da América do Sul, especialmente Colômbia e Chile, a partir da década de 1980. Essa retomada ocorreu principalmente por iniciativa do movimento social, que incorporou às ideias consolidadas ao longo do tempo (como autogestão e emancipação), novos referenciais como sustentabilidade, bem viver e igualdade de gênero (Estivill e Dalmau, 2019; Miller, 2010). Nesse período, os conceitos europeus de ES dialogaram com a tradição da Economia Social, voltada a enfrentar a exclusão social por meio de organizações do terceiro setor. Lechat (2002, p. 5) observa, contudo, que “a economia solidária apoia-se numa economia de sujeitos desiguais, enquanto a economia social é, pelos seus princípios e regras, uma economia de iguais”, que apesar de distintas, podem ser vistas como complementares e mutuamente fortalecedoras. Chiarello (2021) ainda observa que, nos países latino-americanos, não há uniformidade no uso do termo, assumindo diferentes significados conforme os contextos sociais e históricos.

Para Chiarello (2021), Lechat (2002) e Singer (2002), os períodos de crise econômica são férteis para o fortalecimento de empreendimentos solidários, sendo esse o contexto em que a ES emergiu na América Latina. Durante a década de 1980, marcada pela crise da dívida externa, estagnação econômica, desemprego crescente e pela aceleração inflacionária, observou-se o declínio do modelo de industrialização e a implementação de reformas institucionais neoliberais, resultantes do Consenso de Washington, em toda a América Latina, processo que, segundo Cano (2011), marcou profundamente a trajetória econômica do Brasil. Nesse cenário adverso, diferentes formas de organização coletiva foram impulsionadas nos países latino-americanos, com destaque para práticas solidárias que se consolidaram como estratégias de sobrevivência e resistência frente às políticas neoliberais e à crise econômica.

O caso brasileiro não foi diferente. Ainda nos anos 80, organizações da sociedade civil passaram a apoiar iniciativas comunitárias voltadas à geração de trabalho e renda, como a atuação da Cáritas Brasileira, vinculada à Igreja Católica, que financiou e incentivou projetos coletivos em comunidades periféricas, sendo que alguns resultaram em empreendimentos solidários economicamente independentes (Singer, 2002). A redemocratização reforçou esse processo, ao abrir espaço para novas formas de participação cidadã<sup>4</sup>, e entendimentos sobre os direitos sociais e a relação Estado-sociedade (Costa e Jesus, 2017).

Já na década de 1990, em meio à reestruturação produtiva e à abertura econômica, surgiram experiências mais sistematizadas, como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), a primeira criada na UFRJ, e depois replicada em diversas universidades do país. Em 1996, a Rede Unitrabalho articulou essas iniciativas, difundindo conhecimento técnico-científico e ampliando o diálogo entre trabalhadores, academia e movimentos sociais (Lechat, 2002; Izepão, Albuquerque e Gonçalves, 2013). A abertura comercial ocorrida durante os governos Collor e Itamar Franco ocasionou a falência de diversas empresas (Paulucci, 2013). Por consequência, vários empreendimentos solidários se originaram da recuperação de massas falidas (Singer, 2002). Ao não receberem seus salários e com a inexistência de uma remuneração dos seus direitos sociais e trabalhistas, os trabalhadores puderam legalmente assumir a gestão da empresa justamente em razão destas dívidas, reorganizando-a sob moldes solidários. Ainda segundo Paulucci (2013), esta afirma que tais iniciativas foram majoritariamente por trabalhadores de chão de fábrica, que teriam mais dificuldades em conseguir um novo posto de trabalho. Ao contrário dos que ocupavam funções administrativas, que optaram ingressar em outras organizações, por terem maior probabilidade de conseguir outra ocupação.

Como já discutido, a própria noção da ES é orgânica, construída historicamente pela mobilização popular. Em vista das iniciativas práticas e debates advindos dos questionamentos dos movimentos sociais é que se estabeleceu o terreno para a consolidação do termo ‘Economia Solidária’ enquanto prática na década de 1990. Paralelamente, o período também consolidou uma base teórica fundamental para a ES. Paul Singer interpretou-a como alternativa ao desemprego estrutural e como meio de construção de formas democráticas de organização econômica, Luiz Inácio Gaiger contribuiu com pesquisas empíricas pioneiras, focando nos empreendimentos solidários e em suas características (Monteiro e Gonçalves, 2020).

Já Euclides Mance (2005) introduziu o conceito de redes de colaboração solidária, propondo um sistema pós-capitalista baseado na alteridade e no bem-viver. Singer e Gaiger também atuaram enquanto agentes políticos, sendo o primeiro importante para a institucionalização da ES no Brasil (Monteiro e Gonçalves, 2020). Cabe pontuar também a mesa-redonda sobre combate à pobreza no 7º Congresso Nacional de Sociologia (1995) e a atuação da Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas Autogeridas (ANTEAG) em defesa das empresas autogeridas (1996), que contribuíram para as discussões sobre a importância de um movimento pela

<sup>4</sup> Um exemplo foi a participação de grupos sociais minoritários na construção da Constituição Federal de 1988.

institucionalização da ES (Lechat, 2002). Diante desse acúmulo histórico e social, a ES no Brasil consolidou-se como movimento capaz de mobilizar tanto experiências práticas quanto formulações teóricas.

#### 4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

O processo descrito na seção anterior deu origem às primeiras reivindicações por reconhecimento estatal. Em 2001, durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre, foi criado o Grupo de Trabalho Brasileiro (GT brasileiro), que articulou entidades diversas em torno da temática e organizou uma oficina com cerca de 1500 participantes com o intuito de discutir uma proposta de identidade para a ES no Brasil. No ano seguinte, realizou-se a I Plenária Brasileira de Economia Solidária, em São Paulo, ocasião em que foi elaborada uma carta ao então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, solicitando a criação de uma secretaria específica para a área. Em 2003, após a vitória eleitoral de Lula, foi instituída a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), e ainda nesse ano, no âmbito da III Plenária, foi fundado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), instância responsável por articular e mobilizar as bases da ES em todo o país (Costa e Jesus, 2017).

A SENAES estabeleceu o primeiro passo para a institucionalização da ES nas esferas governamentais, sendo inicialmente vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, e por muitos anos sob a liderança do economista Paul Singer, tendo como objetivo formular e coordenar políticas públicas voltadas à Economia Solidária. A SENAES concentrou-se em promover a inclusão produtiva de populações vulneráveis, por meio de empreendimentos coletivos e autogestionários.

Na segunda metade da década de 2000, a Secretaria desenvolveu um conjunto de políticas públicas (discutidas e aprimoradas nas Conferências Nacionais de Economia Solidária realizadas em 2006 e 2010, que reuniram milhares de representantes da sociedade civil e do governo) que visavam fortalecer os empreendimentos econômicos solidários. Podem-se citar: programas de educação popular e formação técnica voltados à autogestão; incentivo à formação de redes de cooperação e cadeias produtivas solidárias; apoio à criação de bancos comunitários, fundos rotativos e cooperativas de crédito; propostas legislativas para reconhecimento jurídico dos empreendimentos solidários.

Paralelamente, dois grandes mapeamentos nacionais da Economia Solidária foram conduzidos pela SENAES: em 2007, o primeiro identificou aproximadamente 22 mil empreendimentos, revelando a diversidade e capilaridade da Economia Solidária no país; em 2013, o segundo atualizou os dados e aprofundou a análise sobre formas de organização, setores de atuação e perfil dos trabalhadores (Silva e Carneiro, 2016).

Ainda nesse processo, em 2006, foi instituído pelo Decreto n.º 5.811/2006 o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão colegiado, consultivo e propositivo que integra a estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego. Composto por representantes do governo, entidades de apoio e empreendimentos solidários, o CNES tem como funções: propor diretrizes para a política nacional de ES, avaliar programas e ações da SENAES, estimular parcerias interinstitucionais e promover o controle social e a participação democrática (Brasil, 2006). O conselho e a secretaria

representaram um avanço da democracia participativa no campo das políticas públicas de trabalho e renda, e ainda representam uma oportunidade para o aprofundamento das políticas públicas voltadas à valorização do trabalho coletivo e à promoção da cidadania econômica.

O início do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) sinalizou para os movimentos sociais a expectativa de grandes avanços, uma vez que a gestão tinha uma proposta técnica para ampliação de políticas públicas de fomento à ES (FBES, 2011, *apud* Souza, 2024). Em 2014 foi realizada a 3<sup>a</sup> Conferência Nacional (CONAES) mas, já o segundo governo Dilma (2015-2016) marca o período em que se iniciam os ajustes das contas públicas e o arrocho fiscal, enquanto consequência do programa econômico em curso no país, o que reduziu a capacidade do Estado não apenas para investimento produtivo, mas também na manutenção e execução de políticas públicas.

Para além dos impactos significativos das medidas econômicas, a conjuntura política em 2015 e 2016 foi de grande importância para o desmonte da ES no Brasil, intensificado no período de 2019 a 2022. A partir do processo de *impeachment* em 2016, articulações entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista, que requeriam que as lideranças do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) fossem de seus quadros, ocasionaram a saída de Paul Singer da SENAES, bem como de demais funcionários especializados.

Após a saída de Dilma Rousseff, sob a gestão do Governo Temer (2016-2018), uma modificação estrutural, com raízes majoritariamente ideológicas, mudou o *status* da SENAES de secretaria organizada dentro do MTPS para subsecretaria vinculada ao gabinete do então ministro da pasta, Ronaldo Nogueira (Brasil, 2016). A participação da ES no orçamento do governo, bem como a sua execução, que já vinham em queda nos anos anteriores, sofreram restrições de ainda maior impacto às políticas de fomento (Souza, 2024).

A trajetória sofreu mais um revés em 2019, quando o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) extinguiu a SENAES (Brasil, 2019), dando seguimento às políticas anteriores de desarranjo institucional. A medida representou, de fato, a desmobilização institucional da ES, a qual ainda detinha uma via de diálogo entre o movimento social e os interesses do capital. A lógica neoliberal da gestão, assim, acabou por desestruturar políticas de apoio a empreendimentos solidários e enfraqueceu as articulações da ES a níveis local e federal, como a paralisação do Conselhos e das Conferências de Economia Solidária.

Contudo, em janeiro de 2023, a SENAES foi recriada no início do terceiro mandato do presidente Lula, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (Brasil, 2023). A medida sinalizou o compromisso do governo com a reconstrução de políticas inclusivas e com o reconhecimento da Economia Solidária como vetor estratégico de desenvolvimento.

O processo de reconstrução ganhou uma nova característica em dezembro de 2024, com a sanção da Lei n.º 15.068/2024, denominada Paul Singer. Este marco legal da ES no país estabelece a Política Nacional de Economia Solidária (PNES), o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes) e reconhece oficialmente os empreendimentos solidários como formas legítimas de organização econômica (Brasil, 2024). Embora ainda em fase de regulamentação, a aprovação da lei

reafirmou a longa luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento legislativo da ES e pela institucionalização de políticas públicas de fomento e proteção aos empreendimentos solidários.

Em 2025, a 4<sup>a</sup> Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES) retomou o percurso. Com o tema “Construindo Territórios Democráticos por Meio do Trabalho Associativo e da Cooperação”, aprovou em Plenária 80 propostas, que irão orientar a elaboração do 2º PNES. Dentre as propostas deliberadas, destacam-se a criação do Programa Nacional de Feiras da Economia Solidária, o Fundo Nacional para Empreendimentos Solidários e criação do Ministério da Economia Popular e Solidária.

A retomada da SENAES, a sanção da Lei Paul Singer e as propostas da 4<sup>a</sup> CONAES representam conquistas históricas para os movimentos sociais, cooperativas, associações e redes que compõem o campo da ES. Juntas, essas ações restabelecem o protagonismo do setor na agenda pública, fortalecem a democracia participativa e reafirmam o papel do Estado na promoção de modelos econômicos inclusivos e sustentáveis (Ministério do Trabalho e Emprego, 2025). Esses avanços não apenas restauram estruturas institucionais, mas também inauguram uma nova fase de articulação entre sociedade civil e governo, com potencial para transformar profundamente as relações de trabalho, produção e consumo no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da Economia Solidária (ES) no Brasil revela um processo histórico marcado por resistência, mobilização popular e avanços institucionais significativos. Desde suas raízes teóricas como alternativa ao modelo capitalista até sua consolidação como política pública, a ES se afirma como expressão concreta de organização econômica baseada na cooperação, autogestão e solidariedade, se materializando em práticas transformadoras que ressignificam o trabalho e promovem inclusão social.

O fortalecimento da ES nas décadas de 1990 e 2000 no Brasil, impulsionado por universidades, sindicatos, igrejas e movimentos sociais, evidenciou o potencial transformador da articulação entre saber acadêmico e saber popular. A criação da SENAES, do FBES e, mais recentemente, a sanção da Lei Paul Singer, representam marcos institucionais que conferem legitimidade e sustentação jurídica aos empreendimentos solidários, reafirmando seu papel estratégico na promoção da cidadania econômica e do desenvolvimento sustentável.

Contudo, a trajetória da ES também foi marcada por retrocessos, especialmente durante períodos de instabilidade política e desmonte de políticas públicas. A extinção da SENAES em 2019 e sua posterior recriação em 2023 ilustram os desafios enfrentados pelo movimento diante das mudanças de governo e das disputas ideológicas.

Os desafios contemporâneos, como a regulamentação da nova legislação e a articulação entre sociedade civil e Estado, exigem compromisso contínuo e participação ativa dos diversos atores envolvidos, para que a ES, mais do que uma alternativa econômica, se constitua um projeto político e social que ressignifique o

trabalho e a produção, promovendo novos sentidos para a vida em comunidade e para a construção de um país mais equitativo.

Este artigo contribui com o debate sobre a institucionalização da ES ao sistematizar sua trajetória histórica e destacar os marcos que a transformaram de movimento social em política pública. Reconhece-se, contudo, que a opção por uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico, implica limitações. A análise depende das fontes disponíveis e das interpretações de seus autores, além de não contemplar dados primários de campo. Em síntese, a ES no Brasil representa uma construção coletiva que desafia paradigmas econômicos tradicionais e propõe novos horizontes para o desenvolvimento. Sua consolidação como política pública é fruto de décadas de mobilização e resistência, e seu futuro dependerá da capacidade de manter viva essa articulação entre saberes, práticas e sujeitos sociais.



## REFERÊNCIAS

BARUCO, G. C. da C. Uma análise das etapas constitutivas do capitalismo e apontamentos sobre a contemporaneidade. **Revista de Economia do Centro-Oeste, Goiânia**, v. 1, n. 1, p. 60-80, 2015. DOI:10.5216/renoeste.v1i1.34212.

BRASIL. **Decreto n.º 5.811, de 21 de junho de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5811.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5811.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 nov. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8894.htm#art10](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8894.htm#art10). Acesso em: 1 out. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jan. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9674.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9674.htm). Acesso em: 1 out. 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 11.779, de 13 de novembro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Emprego e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11779.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11779.htm#art6). Acesso em: 29 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Economia Solidária; Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária. **4ª Conferência Nacional de Economia Popular e Solidária: economia popular e solidária como política pública**: construindo territórios democráticos por meio do trabalho associativo e da cooperação: caderno de orientações metodológicas. Brasília: CNES; SENAES/MTE, abr. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria/conaes/pdf/caderno\\_orientacoes\\_metodologicas\\_4a-conaes\\_alterado-resolucoes-1-e-2-da-co-1.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria/conaes/pdf/caderno_orientacoes_metodologicas_4a-conaes_alterado-resolucoes-1-e-2-da-co-1.pdf). Acesso em: 16 set. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 15.068, de 23 de dezembro de 2024**. Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária e a Política Nacional de Economia

Solidária; cria o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes); e altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l15068.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15068.htm). Acesso em: 16 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária. **Boletim da SENAES**. Brasília: MTE/SENAES, ano 2025, n. 49, abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria/agendas/71.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

\_\_\_\_\_. **Presidente Lula reafirma compromisso com a economia solidária em reunião histórica com CNES**. Gov.br, Brasília, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/economia-solidaria>. Acesso em: 1 out. 2025.

CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 13, n. 2, 2011. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/393/369>. Acesso em 10 set. 2025.

CHIARELLO, C. L; FONSECA, S.A.; MORAIS, L. P. Abordagem política e institucional da economia solidária na América Latina e a experiência da Senaes no Brasil (2004-2019). **Otra Economía**, vol. 14, n. 25: 76-95, 2021.

COSTA, B. A. L.; JESUS, P. de. A Economia Solidária no Brasil: uma trajetória de conformação enquanto movimento social? São Paulo: **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, Vol. 2.2., p. 241-264, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/mtc/article/view/7192/5813>. Acesso em: 17 set. 2025.

COCOTA, G. R. N. **Uma perspectiva crítica sobre o capitalismo e uma proposta de alternativa**. 2013. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

DOBB, M. H. **A evolução do capitalismo**. Tradução de Manuel do Rêgo Braga; revisão de Antonio Monteiro Guimarães Filho e Sérgio Goes de Paula. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ESTIVILL, J.; DALMAU, M. L'Estat de la qüestió. balanç bibliogràfic sobre l'economia social i solidaria a catalunya. In: AMARO, R. R. (org). **A Economia Social e a Economia Solidária e os seus Diálogos com a História Económica e Social**. São Miguel: ACEESA, 2019.

FRANÇA FILHO, G. C. de. A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 16, n. 1-2, p. 245-275, jun. 2001.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922001000100011>. Acesso em: 19 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. Superintendência De Estudos Econômicos E Sociais Da Bahia, **Caderno CRH**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19, jun. 2002.

FRANTZ, W. A atualidade da organização cooperativa. **Salão do Conhecimento**, [S. I.], v. 2, n. 01, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/4086>. Acesso em: 19 set. 2025.

IZEPÃO, R.; ALBUQUERQUE, M.; GONÇALVES, M. **Produção e transferência do conhecimento técnico como instrumento de combate à pobreza: as experiências do Núcleo/Incubadora Unitrabalho-UEM no Estado do Paraná – Brasil**. 2013. In: CONGRESO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 15., 2013. Anais eletrônicos [...]. [S.I.]: [s.n.], 2013. Disponível em: <https://repositorio.altecasociacion.org/handle/20.500.13048/1108>. Acesso em: 13 set. 2025.

LECHAT, N. M. P. As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil. In: SEMINÁRIO DE INCUBADORAS TECNOLÓGICAS DE COOPERATIVAS POPULARES, 2., 2002, Campinas. **Anais eletrônicos** [...]. Campinas: UNICAMP, 2002. Também apresentado no Curso de Formação de Formadores para Gestão em Desenvolvimento Sustentável e Solidário, Escola Sindical da CUT, São Paulo. Disponível em: [https://base.socioeco.org/docs/raizes-\\_histor.pdf](https://base.socioeco.org/docs/raizes-_histor.pdf). Acesso em: 17 set. 2025.

MANCE, E. A. A revolução das redes de colaboração solidária. **Solidarius**. 2005. Disponível em: [https://solidarius.net/mance/biblioteca/A\\_Revolucao\\_das\\_Redes\\_de\\_Colaboracao\\_Solidaria.pdf](https://solidarius.net/mance/biblioteca/A_Revolucao_das_Redes_de_Colaboracao_Solidaria.pdf). Acesso em: 13 set. 2025.

MILLER, E. Solidarity Economy: Key Concepts and Issues. in: Kawano, Emily and Tom Masterson and Jonathan Teller-Ellsberg (orgs). **Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet**. Amherst: Center for Popular Economics. 2010.

MONTEIRO, L.; GONÇALVES, S. L. Os empreendedores políticos da economia solidária no Brasil: As ideias de Singer, Gaiger e Arruda. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/intersecoes/article/view/51162>. Acesso em: 2 out. 2025.

PAULUCCI, M. A. Um estudo sobre a luta dos trabalhadores das empresas recuperadas do Brasil e Argentina. **Em Tese: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 10, 2013. Disponível

em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2013v10n1p136>. Acesso em 3 out. 2025.

PINTO, F. C. Uma história do cooperativismo sob a perspectiva utópica. **ReAC – Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, v. 1, n. 1, p. 65-79, jun./dez. 2009. Disponível em: <https://reacfat.com.br/index.php/reac/article/view/6>. Acesso em 28 set. 2025.

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/dfb2e948-2b2f-43d7-a7c3-86d350fd9ec9/content>. Acesso em: 16 set. 2025.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, J. G. B. de. **Do ideal à realidade**: a economia solidária e seus desafios. Dissertação (Mestrado em Economia e Desenvolvimento) — Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, Osasco, 2024.