

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM BALNEÁRIO CAMBORIÚ: ATORES, AGENDAS E PROCESSOS¹

Luiz Filipe Goldfeder Reinecke²
Anderson Sasaki Vasques Pacheco³
Danilo Melo⁴
Pompilio Locks⁵
Vanêssa Pereira Simon⁶

1 INTRODUÇÃO

Apresentamos a trajetória e a articulação do movimento de economia solidária em Balneário Camboriú (BC), em Santa Catarina, para a institucionalização de uma política pública municipal, ensaiando análises sobre o processo, como possibilidade de enriquecer o debate sobre políticas públicas municipais e os *repertórios de ação coletiva* dos movimentos de economia solidária. Essa perspectiva, de aprofundar um caso local como modo de refletir e gerar *insights* para os movimentos, não tem por objetivo uma teorização sobre políticas públicas de economia solidária em si, ou a extrapolação do caso, mas sim a contribuição, a partir do relato de experiência, com a reflexão sobre os processos de institucionalização, os atores do movimento, a construção da agenda, a aprovação da lei e, por fim, o funcionamento dos instrumentos e dispositivos operacionais da política pública – com destaque ao Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES). Com isso, pretendemos contribuir partindo da reflexão sobre o caso em um município com suas peculiaridades e resistências ao movimento.

BC conta com uma agenda de desenvolvimento baseada na construção civil e no turismo. Citada como a “Dubai brasileira”⁷ por conta da sua verticalização, a cidade é um dos principais destinos turísticos nacionais, resultado de um projeto iniciado na década de 1950 e intensificado na década de 1970. Desse modo, o caso de BC pode contribuir para a reflexão de outros grupos e movimentos de economia solidária em outras cidades no Brasil, tendo em vista os desafios que se impõem frente à reestruturação das políticas de economia solidária (Morais e Menezes, 2019; Silva, 2018a). Portanto, além de um caso emblemático, frente às características que lhe

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria2>

2. Professor do Departamento de Governança Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc). E-mail: <luiz.reinecke@udesc.br>.

3. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. E-mail: <anderson.pacheco@udesc.br>.

4. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. E-mail: <danilo.melo@udesc.br>.

5. Professor do Departamento de Governança Pública da Udesc. E-mail: <pompilio.locksfilho@udesc.br>.

6. Professora do Departamento de Governança Pública da Udesc. E-mail: <vanessa.simon@udesc.br>.

7. Ver Luciano (2017).

são próprias, destacamos a importância da discussão sobre esse processo a partir da participação de professores do Laboratório de Aprendizagem em Economia Social e Solidária (LabEcoSol) da Udesc, em BC, atuando no CMES.⁸

Apresentamos um histórico do movimento de economia solidária e também de BC, com o objetivo de contextualizar as características da agenda pública que julgamos necessárias para familiarizar o leitor com algumas tensões no território. Assim, além desta breve introdução, na seção 2 expomos os atores e a agenda-janela (Kingdon, 2003). Na seção 3 é apresentada uma discussão sobre a institucionalização e o funcionamento do conselho (Gohn, 2006; Alencar e Silva, 2013; Lavalle, Voigt e Serafim, 2016), procurando pistas teóricas, especialmente centradas nas práticas, no processo e nos repertórios (Tarrow, 2009) de interação implementado no processo de institucionalização. Por fim, são apresentadas as ponderações e os avanços finais deste texto.

2 HISTÓRICO DO MOVIMENTO: TERRITÓRIO, ATORES E AGENDAS

BC tem características bastante singulares, importantes para contextualizar a conjuntura em que o movimento de economia solidária se estabeleceu. Caracteriza-se por ser um município fundado em 1964, pequeno (46 km²),⁹ com uma população estimada de 142 mil habitantes e com alta densidade demográfica – 3,1 hab./km². A cidade ocupa o quarto lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) brasileiro das cidades com menos de 500 mil habitantes. Em ordem decrescente, as dimensões que mais contribuem para o IDH de 0,845 são: *i*) longevidade (0,894); *ii*) renda (0,854); e *iii*) educação (0,789) (IBGE, 2020; PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro, 2020).

Apesar de o município possuir o segundo melhor IDH em Santa Catarina,¹⁰ existem alguns aspectos relevantes nas dimensões econômicas e sociais. As principais atividades econômicas são o comércio e a hotelaria, que representam 26,1% do produto interno bruto (PIB) da cidade, enquanto a construção civil compõe 16,8%, seguida pelo funcionalismo público, com 9%, o que produz uma renda *per capita* de R\$ 38.061,55 (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019). Durante a temporada de verão, a cidade recebe cerca de 4 milhões de turistas, o que corrobora a importância das atividades acima (SecturBC, 2017). Destaca-se, ainda, que a maioria da população de BC apresenta uma renda familiar média de R\$ 4.825,00, seguida pelas famílias com renda média de R\$ 2.705,00 e R\$1.625,00 (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019).

Aprofundando nesse cenário, constata-se que, apesar do alto IDH, existem desafios quanto à desigualdade no município, tendo em vista que 58,8% da população encontra-se nas classes C, D e E. Entre 2014 e 2018, também ocorreu um crescimento de 27,2% no número de residências atendidas pelo Programa Bolsa Família, totalizando, no último ano, 450 famílias (Ferreira, Tonelli e Pereira, 2019), apresentando adversidades com relação à geração de emprego e renda.

8. Para conhecer mais a atuação do Laboratório de Extensão e a sua relação com o movimento da economia solidária, ver Pacheco *et al.* (2020).

9. Panorama – Balneário Camboriú – IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3imP7o7>>.

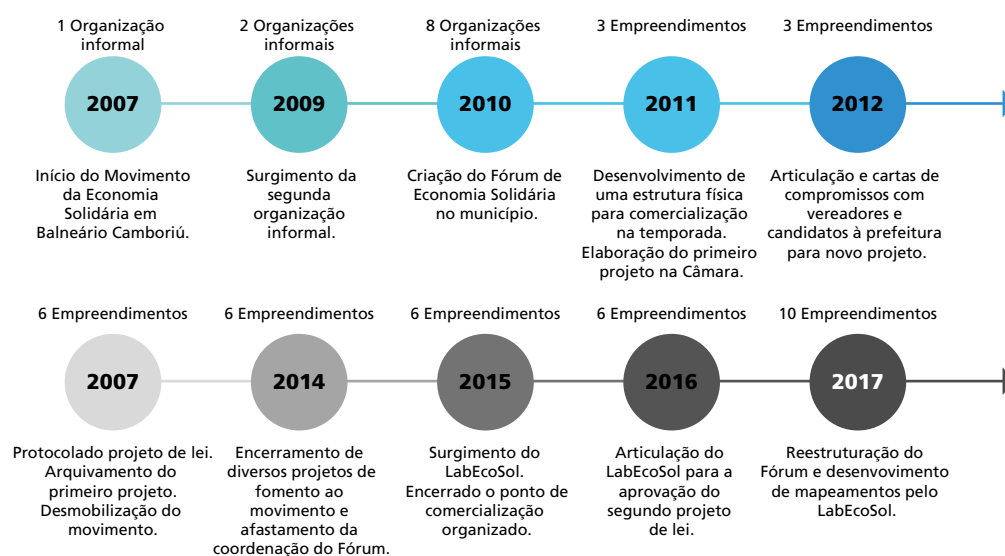
10. Panorama – Balneário Camboriú – IBGE. Disponível em: <<https://bit.ly/3imP7o7>>.

Com taxa de ocupação dos imóveis em 60%, constata-se que muitas residências se encontram desocupadas (40%) fora da temporada, e que mais de dois terços não reside em regiões da praia central. Muitos desses residentes, que ficam nas regiões periféricas, são retratados em outros estudos. Destacamos os quilombolas que residem no Morro do Boi (Silva, 2016), as comunidades pesqueiras (Medeiros *et al.*, 2006) e os novos imigrantes, com destaque para os haitianos (Aires Magalhães, 2014; Goularti, 2016; Oliveira, 2019).

BC, portanto, pode apresentar em sua face e agenda turística uma realidade diferente das contradições encontradas nos bairros periféricos da cidade. Por ser alicerçado nessa antítese, em que atores tradicionais (comunidades pesqueiras e quilombolas) e o atual movimento de imigração coexistem em realidade antagonica com os grandes projetos, é relevante relatar o movimento da economia solidária neste município.

No levantamento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2007, identificou-se apenas um empreendimento de economia solidária (EES) na cidade, e no mapeamento seguinte (2009-2010), apenas dois, não havendo mapeamento do MTE posterior a esses.¹¹ Apesar da baixa representação da economia solidária naquele período no município, como demonstram esses números, em aproximadamente dez anos ocorreu a aprovação de uma lei de economia solidária e a instituição de conselho municipal, conforme será visto ao longo deste texto. Resgataremos neste histórico os atores que integraram o movimento, as agendas aglutinadoras e as interfaces conflitivas com outros movimentos e com o poder públicos. Sistematizamos em uma linha do tempo esses movimentos para os quais detalharemos alguns aspectos ao longo do texto (figura 1).

FIGURA 1
Linha do tempo da economia solidária em BC



Elaboração dos autores.

Obs.: Link para edição da figura disponível em: <<https://bit.ly/2ESL1q4>>.

11. Sobre o Mapeamento Nacional de Economia Solidária, ver Silva (2018a).

É a partir de 2010 que o movimento da economia solidária em BC começa a se aproximar do poder público para buscar formas de implementação de uma feira de economia solidária. É preciso lembrar que essa agenda recebia apoio e força do movimento da cidade vizinha, Itajaí, que já contava com ponto de comercialização, legislação e conselho municipal, além de sediar o fórum regional Rede de Economia Solidária do Vale do Itajaí (Resvi). Uma das discussões que emergem a partir desse aspecto é o escopo de ação e a importância da atuação regionalizada para fortalecimento do movimento. Se, por um lado, o município em si contava com poucos empreendimentos; por outro, os avanços coletivos na agenda no território, os espaços de diálogo e a atuação em redes inspiraram a estruturação de um projeto no município e, sobretudo, possibilitaram a troca de experiências e estratégias de ação.

Através de uma indicação legislativa solicitando estudos para implementação de uma feira de economia solidária em BC, a Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS) participou da Feira Regional de Economia Solidária em Blumenau, organizada pela Resvi, em maio de 2010. A partir da feira, foi realizada a primeira reunião do movimento de BC, na qual se constitui um grupo de trabalho para elaborar um esboço de legislação municipal de economia solidária. Esta ação partiu da SDIS, articulada com a Incubadora Social da Universidade do Vale do Itajaí (Univali) – originando o que depois se tornaria a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Univali (ITCP-Univali) –, e o Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi), na qual foram mobilizados empreendimentos, que começam a se formar no município, bem como alguns que participavam do Cepesi, e entidades como o Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC). A SDIS tornou-se o *locus* deste grupo de trabalho, e o Cepesi junto à ITCP tornaram-se os principais atores de construção da agenda, mediando atores locais do poder público e as demais entidades de apoio e fomento de Itajaí e BC.

Com engajamento de artesãos de BC e de grupos já constituídos na cidade, como a Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Balneário Camboriú (Coopermar-BC), e a participação de entidades de apoio,¹² foi formalizada a criação do Fórum Municipal de Economia Solidária de Balneário Camboriú (EcoSol-BC), em outubro de 2010. Esse ambiente participativo teve, em seu início, enfoque na comercialização dos produtos, fruto da participação dos empreendimentos em feiras no município e na região. As relações com atores do poder público visavam a realização de feiras e espaços de comercialização, afastando-se então do interesse inicial da formulação de uma política pública municipal. A interlocução com a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE), por exemplo, possibilitou a realização de feiras em praças importantes na cidade. Enquanto isso, a SDIS inseria o EcoSol-BC em feiras junto ao *Caminhão do Peixe*, projeto do Ministério da Pesca,¹³ que visava ampliar o consumo de pescado.

12. Incubadora Social da Univali, Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC), Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi) e o Centro de Direitos Humanos de Itajaí – e o apoio da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS) e da Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE).

13. Ver Caminhão... (2013).

Em levantamento realizado no início de 2011, foram mapeadas 75 famílias envolvidas em grupos de reciclagem, artesanato, alimentação, fitoterápicos, decoração e uma comunidade tradicional (Reinecke, 2012). As características desses empreendimentos eram bastante distintas em tamanho, no nível de formalização e nos objetivos. Nesse aspecto, o movimento torna-se um espaço de diálogo para encontrar/construir agendas comuns aos atores, com uma estrutura de governança que possibilitava a interação dos empreendimentos e grupos produtivos para as deliberações, contando com suporte e formações realizadas pela ITCP-Univali.

O reflexo dessa efervescência é observado em 2011, quando temos uma maior estruturação do movimento no município, com três empreendimentos se formalizando como pessoas jurídicas (Reinecke, 2012) e em parceria com a STDE. Estabeleceu-se um ponto fixo de comercialização para a temporada de verão. Em torno da agenda de comercialização e com práticas visando oportunizar a ampliação do número de participantes da feira, a coordenação do EcoSol-BC destacou a necessidade de se estruturar um planejamento estratégico, visando organizar as atividades principais do fórum. Com apoio da ITCP-Univali, foi desenhado um planejamento estratégico com quatro eixos (comercialização, formação, articulação e mobilização social, estrutura organizacional e física), totalizando vinte estratégias e 41 ações. Apesar da criação dos conselhos, o monitoramento e as atividades de avaliação não foram implementados.

Após esse momento de convergência de interesses, passada a temporada, o movimento perdeu força, tanto pelo enfraquecimento na comercialização – tônica dada pelo fórum na sua estruturação –, como por problemas internos de gestão relativos ao ponto fixo de comercialização e pelas tensões com outros grupos de artesãos tradicionais da cidade, alguns vinculados a Clubes de Mães e à Fundação Cultural. Ainda em 2011, o movimento estrutura uma feira temporária, dentro do âmbito do Projeto Nacional de Comercialização Solidária, que acabou se tornando um ponto fixo por dois meses. A tônica do fórum era, precisamente, estruturar os empreendimentos para produção e comercialização, a partir dos princípios da economia solidária.

Constata-se que a inexistência de um espaço físico para comercialização desmobilizava os atores que, naquele momento, se coordenavam para conseguir um ponto de vendas. Resgata-se, então, a necessidade de criação de uma legislação municipal, como já existia em Itajaí, tendo em vista as descontinuidades locais mesmo com o apoio de gestores públicos engajados na SDIS e na STDE. A institucionalização era vislumbrada como caminho para a estruturação e continuidade de espaços de comercialização fixos, pela legitimidade do movimento frente ao poder público.

Inspirados na legislação de Itajaí, o Fórum elaborou e encaminhou ao poder Executivo municipal um Projeto de Lei, para aprovação no Legislativo, que tipificasse os EES, bem como apresentasse instrumentos de fomento à comercialização, formação e assessoria técnica. Como instrumentos da política, estava prevista a criação de um conselho e um fundo municipal, em que empreendimentos e entidades de apoio tivessem assento e poder deliberativo. Porém, essa primeira versão do projeto não foi aprovada pela assessoria jurídica do município, apontando a inviabilidade do fundo para fomento. Os atores do EcoSol-BC perceberam que, antes de

se encaminhar a proposta de legislação, seria necessário consolidar os empreendimentos na cidade, além de ampliar a aproximação com os atores políticos, uma vez que o ano seguinte, 2012, seria ano eleitoral, ou seja, vislumbraram uma janela de oportunidade.

Assim, o EcoSol-BC iniciou um trabalho de formação da agenda para a política municipal de economia solidária, centrando sua atuação no poder Legislativo. No dia mundial do meio ambiente, o movimento organizou, na Câmara Municipal, uma Mostra de Economia Solidária Municipal com a participação de seis empreendimentos, quatro entidades de apoio e duas secretarias (SDIS e STDE).¹⁴ Em resposta à contestação dos atores políticos e à resistência inicial do Executivo, o objetivo principal era legitimar e dar visibilidade à economia solidária, apresentando aos vereadores e moradores da região as ações e produtos dos EES.

Após a mostra, iniciou-se um trabalho de articulação política visando o período eleitoral com duas estratégias: *i*) cartas de compromisso com a economia solidária, para serem assinadas pelos candidatos a vereador; e *ii*) proposta de plano de governo da economia solidária, para candidatos a prefeito na cidade. Seis candidatos a vereador assinaram cartas de compromisso e o candidato à reeleição da prefeitura se mostrou interessado. Após o período eleitoral, com a eleição de três dos vereadores e do prefeito que manifestaram apoio, foram continuadas as mobilizações, realizando reuniões itinerantes para construção do projeto de lei.

Em fevereiro de 2013, após tentativas de audiências com o prefeito, a coordenação do EcoSol-BC decidiu protocolar o Projeto de Lei (PL) nº 059/2013. Em março, no entanto, um jornal local publicou em seu editorial uma crítica ao PL com o título “*Economia Solidária é outro desses projetos cola e copia*”.¹⁵ A notícia expunha a necessidade de uma maior mobilização para comunicar com a imprensa, a sociedade e principalmente com os vereadores, que deliberariam sobre o PL. Dessa maneira, em maio foi realizada uma audiência pública, com a participação dos membros do EcoSol-BC e autoridades da região, discutindo a importância da legislação. Ressalta-se que cinco vereadores, dos onze que participaram da audiência, posicionaram-se a favor do projeto,¹⁶ o que trouxe novo ânimo aos atores presentes.

Apesar dos esforços de comunicação e articulação com o poder público, participação dos empreendimentos, entidades de apoio e gestores do Fórum Litorâneo e do Fórum Catarinense de Economia Solidária (FCES), no dia da votação do PL, houve um recuo dos vereadores que assinaram a carta de compromisso e também daqueles que participaram da audiência pública e se mostraram favoráveis. Dessa forma, após aprovação de um pedido de vistas, o PL não foi levado adiante. Com a percepção de fracasso, tendo em vista a interrupção do processo após

14. Empreendimentos: Grupo Arte em Conchas; Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Balneário Camboriú (Coopermar-BC); Associação de Mulheres Solidária e Criativas de Balneário Camboriú; Cheiro Brasil; Associação Quilombola do Morro do Boi; Grupo de Mulheres do São Judas. Entidades de apoio: Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC); Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Univali (ITCP/UNIVALI); Programa Desenvolvimento Regional Sustentável da Fundação Banco do Brasil (DRS-BB); Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi). Poder público: Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS-PMBC); Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (SecturBC).

15. Em artigo publicado no jornal municipal *Página 3*, em 23 de março de 2013, o colunista Orval Molina questionou a importância da lei, com um comentário intitulado *Economia Solidária é outro desses projetos copia e cola*. Disponível em: <<https://bit.ly/30s14ma>>. Acesso em: 14 set. 2018.

16. Ver Fomento... (2013).

um período de movimentação, visibilidade e ação, uma onda de desmobilização tomou os EES, que viram ruir os esforços depositados no PL, e o tema permaneceu fora do escopo do EcoSol-BC até 2016.

Nesse período, o EcoSol-BC estava com seis empreendimentos ativos, quatro entidades de apoio e fomento e a participação ativa da SDIS e STDE. Contava com um ponto fixo de comercialização de produtos orgânicos, coordenado pela Associação de Quilombolas, e uma feira de arte e artesanato semanal. Também em 2013, foi realizada nova eleição do EcoSol-BC e a coordenação do fórum foi assumida por uma representante dos empreendimentos que, com recursos próprios, criou um projeto de reciclagem e a primeira moeda social da região em formato de cartão – EcoCidadão. O EcoSol-BC, ainda nesse ano, auxiliou dois empreendimentos a conseguirem recursos ao participar de um edital da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para criar um curtume de couro de peixe para novos produtos de artesanato, fortemente alinhados à cultura local do território.

O ano de 2014 foi marcado por dificuldades na articulação dos membros do movimento, sendo que a principal conquista foi a consolidação de pontos fixos de comercialização. Nesse período, ocorreram também tentativas de desenvolvimento de projetos com o poder público municipal, no entanto, sem sucesso. As dificuldades de articulação do movimento resultaram na vacância de coordenação após findar o mandato da coordenação 2013-2014.

Sem coordenação e reuniões regulares, o ano de 2015 iniciou com a desarticulação dos empreendimentos e a falta de entidades de apoio. Apesar desse cenário, por articulação do Conselho Estadual de Artesanato e Economia Solidária (Ceaes), o município foi contemplado com ações do projeto Fazendo Renda/SC.¹⁷ Com isso, foram ofertadas oficinas de artesanato em conchas, crochê e tricô, conforme demanda apresentada pelo grupo de mulheres interessadas, além de orientações sobre cooperativismo, custos e trabalho em grupo. Em uma articulação com a STDE, que estava realizando ações de fortalecimento do artesanato tradicional, foram realizadas feiras, porém novamente, por causa das diferenças entre os artesãos tradicionais e os da economia solidária, essa parceria não se consolidou. No início de 2016, foi realizada a última grande feira de economia solidária em parceria com a STDE. Nesse primeiro momento, ficam evidentes as inúmeras dificuldades para a consolidação do movimento de economia solidária no município, para qual apresentamos uma linha do tempo na figura 1, e os repertórios de ação utilizados.

Tarrow (2011, p. 39, tradução nossa) argumenta que o repertório de ação coletiva “envolve não apenas o que as pessoas *fazem* quando estão engajadas num conflito com outros, mas o que elas *sabem sobre como fazer* e o que os outros esperam que façam”.¹⁸ Assim, nessa

17. O Fazendo Renda/SC foi um projeto elaborado pelo FCES e entregue à Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação (SASTH), e que foi aprovado na Chamada Pública nº 01/2011. Após três anos de tentativas de negociação, em 2015 o projeto foi implementado pela SASTH, na época a forma como foi realizada a implementação foi feita sem concordância do FCES (autor do projeto), mas com legitimidade dada pelo Ceaes.

18. Em sentido semelhante, Monsma (1996, p. 19) indica que “um repertório é uma espécie de caixa de ferramentas cultural de que as pessoas servem para fazer reivindicações coletivas”.

disputa sobre o que deve ser a economia solidária na cidade, podemos perceber que o objetivo prioritário do movimento era o estabelecimento dos espaços para comercialização e mecanismos para o autofinanciamento. Para alcançar esse objetivo, o movimento se utilizou de inúmeras *performances* (audiências públicas, mostras, cartas de compromisso, articulação com atores governamentais e eventos em redes regionais, PL) que compuseram seu repertório de atuação, visando à sensibilização e comprometimento das autoridades executivas e legislativas.¹⁹

Cabe contextualizar ainda o contexto das (des)configurações políticas e econômicas em nível nacional que reverberam também na dinâmica local. As primeiras manifestações da economia solidária em BC se iniciam no período em que Silva (2018c) intitula de “expansão contraditória”, entre 2012 e 2015. É importante lembrar nessa temporalidade,²⁰ que o período é marcado por *deficits* burocráticos dos entes subnacionais em relação a recursos financeiros, de pessoal qualificado e de gestão dos projetos, e que a solução para esses problemas depende muito da forma de atuação dos poderes públicos municipais (Silva, 2018c).

Na sequência, analisaremos em nível local o período que Silva (2018c) intitula de “crise paradigmática”, entre 2016 e 2019, em que economia solidária tornou-se residual e perdeu seu espaço na agenda governamental federal, haja vista que a dotação e execução orçamentária foi reduzida para os valores mais baixos desde a institucionalização da política pública, levando a inúmeras incertezas sobre a continuidade das políticas de economia solidária em âmbito federal. Nesse contexto, procuramos observar as dificuldades de sensibilização do poder público e de inserção do tema na agenda, matizando a relativa falta de êxito dessas ações iniciais. Aprofundaremos na seção 3, portanto, o processo de institucionalização em nível local.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO: A LEI E O CONSELHO

Tendo em vista a falta de entidades de apoio no município e sua importância para mobilização, foi criado, em 2016, o LabEcoSol, na Udesc, dirigido por um ex-coordenador do fórum e membro da ITCP-Univali. O escopo do programa de extensão foi idealizado em 2015, a partir da demanda dos EES locais, visando fortalecer e apoiar a economia solidária no município, além da possibilidade de uma agenda de pesquisa.

Lideranças do movimento e o LabEcoSol trabalharam para reorganizar o EcoSol-BC em 2016. Reativando contatos com os empreendimentos, realizaram um mapeamento do movimento da economia solidária em BC para trazer informações sobre demandas e desenvolveram um relatório como subsídio para implementação da legislação municipal de economia solidária. A primeira agenda que retorna nas reuniões é a rearticulação da sociedade civil para alcançar a aprovação da lei. Nesse ano, o LabEcoSol sediou e secretariou, na Udesc, quatro reuniões do EcoSol-BC, realizou oficinas de formação (introdução à economia solidária, comércio justo –

19. Sobre repertórios de ação coletiva do movimento nacional de economia solidária no Brasil, ver Silva (2018a).

20. Silva (2018c) que, ao analisar a dinâmica orçamentária e a implementação de políticas públicas nacionais, diferenciou três períodos: a inserção e a consolidação (2004-2011); a expansão contraditória (2012-2015); e a crise de paradigma (2016-2019).

com apoio da ITCP/Univali –, e de organização de fórum), bem como desenhou proposta de regimento interno e eleição de nova coordenação executiva do fórum para 2017.

Nesse momento, resgata-se a atuação do fórum municipal, a reaproximação junto ao Fórum Litorâneo de Economia Solidária, que congrega a região dos onze municípios da região geográfica da Associação de Município da Foz do Rio Itajaí (Amfri) e instaura-se um novo processo de articulação para a institucionalização que culminou com a aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária de Balneário Camboriú (Lei Municipal nº 3939/2016). O projeto, agora proposto pelo Executivo municipal, foi enviado ao Legislativo nos mesmos moldes do projeto anterior, porém sem a inclusão do fundo e integrando à Fundação Cultural, emenda feita na tramitação do primeiro projeto, em 2013. Em 14 de junho²¹ de 2016, houve a segunda discussão e votação do projeto, sendo aprovado por unanimidade na Câmara.

Após oito anos do mesmo governo, em 2016 surgiram novos grupos políticos e novas discussões na esfera pública para a disputa eleitoral. A chapa formada pela oposição, contando com grupos políticos que faziam parte do governo vigente até então, ganhou as eleições, aparecendo então uma nova janela de oportunidade para implementação da Lei Municipal de fomento à Economia Solidária. Nessa oportunidade, os EES já estavam mais organizados, possuíam maior reconhecimento e legitimidade, tanto perante a sociedade civil quanto em relação aos atores políticos e burocráticos.

Construída com bases nos quase dez anos de experiência local e absorvendo as práticas de outros municípios e da rede regional, a lei aponta a necessidade de políticas públicas que possibilitem: *i*) a comercialização dos produtos, com acesso a espaços físicos e bens públicos do município para a instalação de Centro Público; *ii*) o desenvolvimento de assessoria técnica e jurídica; *iii*) cursos de capacitação e formação; e *iv*) convênios, apoio aos eventos e suporte para a constituição de um registro municipal dos EES, com a criação de um Selo de Certificação. Como veremos adiante, passados mais de três anos de sua promulgação, as letras da lei ainda encontram inúmeras dificuldades de serem implementadas, e isso nos mostra a importância de discutir o processo de institucionalização para além da lei, a economia solidária para além da feira, o movimento para além da janela de oportunidade, ou seja: a economia solidária como movimento, como proposta de desenvolvimento, e a lei como uma etapa do processo de institucionalização, que depende da processualidade da política e de seus instrumentos, da legitimidade e da articulação.

Em seu último artigo, a Lei Municipal nº 3939/2016 estabeleceu a criação do CMES, órgão colegiado, deliberativo e normativo, formado por doze representantes – seis governamentais, quatro EES e duas entidades de apoio (quadro 1) –, com o objetivo de definir, de forma participativa, as políticas públicas adotadas pelo município, bem como convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária e elaborar o Plano Municipal de Economia Solidária.²² Embora a criação do regimento interno tenha sido feita ao longo do ano de 2017, e a escolha

21. Ver Aprovada... (2016).

22. Sobre a experiência no plano nacional da atuação de um conselho e da formação de processos conferenciais de economia solidária no Brasil, ver Alencar e Silva (2013) e Silva, Cunha e Silva (2018).

dos representantes tenha ocorrido no mesmo ano em evento na Câmara, apenas em maio de 2018 foi instituído oficialmente o CMES, por meio do Decreto nº 8959. Esta temporalidade, expressa no hiato de dois anos entre a lei a criação do conselho, por si só nos fornece indícios para refletir sobre o movimento de economia solidária no município.

QUADRO 1

Componentes do Conselho Municipal de Economia Solidária em BC

Instituição	Procedência
Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico (STDE)	Governamental
Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS)	Governamental
Secretaria da Fazenda	Governamental
Empresa Municipal de Águas e Saneamento (Emasa)	Governamental
Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri/SC)	Governamental
Instituto Ecocidadão	Empreendimento
Copemar BC Ambiental	Empreendimento
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)	Entidade de apoio
Associação de Artesãs da Barra	Empreendimento
Artes Unidas em Ação	Empreendimento
Associação de Mulheres Produtoras de Artesanato de Identidade Cultural de Santa Catarina (Amuarte/SC)	Empreendimento

Fonte: Balneário Camboriú (2019).

A criação do CMES foi um passo importante para uma maior participação da gestão municipal no debate sobre a economia solidária, no qual historicamente houve protagonismo da STDE e da SDIS. Importante salientar que a legislação criada não explicitou o órgão ao qual a política pública ficaria vinculada, este hiato é notado também na ausência de departamento, pessoal e orçamento responsável pela política de economia solidária no município. Em 2018, houve a proposição de uma reforma administrativa,²³ em que era prevista a criação de uma Coordenadoria de Economia Solidária, vinculada à STDE, porém a proposta de reforma foi arquivada.

Ao analisarmos as atas do conselho, desde sua criação em 2018, até sua última reunião em 2019,²⁴ podemos perceber características, impasses, bem como custos e ganhos da institucionalização da participação. Os conselhos de políticas públicas estão entre as experiências que mais tiveram difusão em território nacional nos estudos de participação política. Percebemos que a literatura avançou contrariando o entendimento de que processos de institucionalização implicariam, necessariamente, desmobilização, cooptação e clientelismo (Lavalle, Voigt e Serafim, 2016; Lavalle *et al.*, 2017; Avritzer, 2011; Silva, 2018b). Assim, destacamos a importância de uma análise de campo por meio de uma leitura processual na construção da dinâmica do conselho, de suma importância para pensar a institucionalização do movimento. A partir disso, entendemos

23. Projeto de Lei Complementar nº 15, de 18 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3nc0yTd>>.

24. São, ao total, dezenove atas, disponíveis em: <<https://bit.ly/34nTeE>>. Acesso em: 6 maio 2020.

solidária e apoio à cooperativa de recicladores. Após, começam a surgir algumas propostas de desenvolvimento de políticas públicas, tanto em parceria com o setor privado quanto com o poder Executivo, mas que se caracterizam pela baixa formalização, ideias generalistas colocadas em discussão e que não avançaram em sua operacionalização.

Um dos principais focos da discussão nestes dois anos de conselho foi a regularização da cooperativa de catadores, junto à obtenção de licenças ambientais que permitiriam o estabelecimento de um termo de parceria com a prefeitura.²⁶ A leitura das atas mostra o constante conflito entre a cooperativa e os agentes governamentais, especialmente aqueles vinculados ao meio ambiente. Essa tensão dificultou o tratamento e a absorção de outras pautas e o material presente nas atas mostra um acirramento e distanciamento gradativo entre os atores com a judicialização do conflito. Esse é um exemplo dos desafios impostos à economia solidária em um contexto marcado por conflitos entre agendas de desenvolvimento.

No entanto, nas últimas reuniões do conselho, o tema da cooperativa perde relevo e começam a emergir novas agendas, muitas ainda relativas à solução de problemas individuais de EES, como, novamente, o licenciamento ambiental da cooperativa de catadores. Outro tópico constante nas atas é a falta de mobilização e participação dos conselheiros no CMES, com reuniões sendo canceladas por falta de quórum e questionamentos sobre a redução dos requisitos de presença, além da requisição da possibilidade de alternância dos locais de reunião.

A oxigenação das pautas fica limitada por problemas de participação que incorreram no fórum, na sequência adentraram no CMES. Assim, visando maior mobilização dos atores, passaram a ser realizadas reuniões itinerantes. A última reunião de 2018, realizada na sede da cooperativa de catadores, contou com mais de vinte participantes, entre conselheiros e atores públicos. Nesse sentido, apontamos que o fortalecimento de espaços de discussão do fórum poderia estimular a participação no conselho, os quais cumprem funções distintas no fortalecimento do movimento.

Em 2019, as atas mostram que as comissões de mobilização e comercialização trouxeram questões relacionadas a diferentes feiras municipais, à inclusão de grupos emergentes no CMES, à interlocução com outras áreas de políticas públicas e à remobilização do Fórum de Economia Solidária do município. Nesse ínterim, reproduzindo o repertório de interações dos anos iniciais, ocorreram tentativas de reaproximação e atuação em rede com entidades locais, como o Conselho Estadual de Economia Solidária (CEES), o Fórum Litorâneo de Economia Solidária e o Conselho da Mulher de BC. Embora as comissões sejam embrionárias, apontam caminhos que gradativamente se direcionam a uma tomada de consciência sobre a identidade territorial dos EES na cidade, uma vez que, em sua maioria, os grupos estão localizados no Bairro da Barra, região originária e tradicional da cidade.

Cabe destacar que a articulação em rede e a presença de funcionários de diferentes setores governamentais coloca os grupos em interlocução direta e formal com outros atores, da sociedade civil e do poder público. O desafio é justamente identificar, desde um ponto de vista

26. Para uma discussão em nível nacional sobre políticas de apoio aos catadores de material reciclável, ver Silva (2018d).

processual e relacional, as estratégias de atuação dos EES no CMES, procurando ampliação da capacidade de agir por meio da interação com instituições políticas (Lavalle *et al.*, 2017). Da mesma forma, há que se atentar para a experiência nacional, uma vez que os conselheiros do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), em sua maioria, consideram baixa a influência da instituição nas instâncias de decisão política, uma vez que a “falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de proposição e a construção de projetos inovadores em cada área à qual estão vinculados” (Alencar e Silva, 2013, p. 99). Sobre esse ponto, a trajetória que mostramos até aqui destaca um gradual aprendizado por meio da ação. As tentativas e os acertos, a mobilização e a desmobilização nos mostram um quadro de práticas em constante ressignificação do que é e do que deve ser a economia solidária.

A implementação da política de economia solidária, logo, traz uma sequência de desafios que implicam a necessidade de articulação e a experimentação de inovações nos repertórios de ação do movimento. Ou seja, percebe-se que a institucionalização de uma lei se dá pelas práticas que engendra para além da aprovação da lei ou criação de um conselho e essa discussão resgata a noção de uma dinâmica de política pública mais sociocêntrica. Nessa dinâmica, entram em disputa as agendas de desenvolvimento defendidas pelos atores. Retornamos o argumento de uma visão menos estadocêntrica para reiterar que não significa a anulação ou a diminuição da importância do papel do Estado e das políticas governamentais com relação à pauta, mas uma lembrança de que a agenda e a pauta passam pelo seio do movimento, que deve amadurecê-las e estar constantemente mobilizados em torno desses objetivos para, assim, agir.

No último mapeamento realizado pelo LabEcoSol, percebemos também, em quase todas as entrevistas, a menção a interações frequentes com a administração pública. No entanto, os EES reivindicam uma maior perenidade das ações governamentais, impossibilitada pelas discontinuidades nos projetos de governo para a economia solidária e pela troca constante dos atores políticos/burocráticos. As falas coletadas indicam uma pluralização das áreas da administração pública que tentam absorver as demandas, também heterogêneas, dos EES. Os grupos indicaram contatos com a assistência social, turismo, desenvolvimento econômico, meio ambiente, área cultural e, ainda, com organismos de assessoria do governo estadual, o que destaca o caráter intersetorial da economia solidária na agenda governamental, como destacaram Moraes e Menezes (2019). No entanto, interações e ações pontuais e esporádicas fazem com que cada grupo se conecte às instituições de forma individual e isolada.

Assim, o cenário de baixa continuidade e diversificação da atuação com o poder público impacta em dois sentidos na dinâmica da economia solidária no município de BC. Por um lado, a troca de atores políticos e burocráticos faz com que os avanços e retrocessos na agenda governamental estejam vinculados ao engajamento no nível pessoal desses atores. Por outro lado, a situação induz a uma dispersão nas *performances* dos próprios grupos, que se movem em direções distintas e possuem dificuldades de vislumbrar um horizonte de expectativa comum, ou seja, de gerar um repertório coletivo que possa materializar as políticas públicas de economia solidária.

4 PONDERAÇÕES E AVANÇOS

No histórico do movimento de economia solidária em BC, vimos a passagem do terreno informal para as várias tentativas de mobilização e repertórios de ação. Levando em consideração uma posição histórica de *outsiders*, os grupos tiveram que permear as instituições políticas para fazer avançar suas demandas e projetos. Com isso, o conselho municipal tornou-se central nesse primeiro processo de institucionalização de políticas públicas para a economia solidária no município, gerando, nessa interação direta, uma nova fase de aprendizagem que ainda precisa ser amadurecida pelos atores envolvidos.

Se a criação do CMES inseriu institucionalmente o movimento no mapa da administração pública municipal, novos desafios se impuseram, especialmente o desenvolvimento de políticas públicas e a capacidade de influenciar, de algum modo, a alocação dos recursos. A conclusão mais proeminente que podemos extrair deste material é a importância da aprendizagem e ampliação do repertório do movimento, visando uma ação coletiva em prol da implementação de políticas públicas de economia solidária. Esses repertórios devem levar em conta uma maior compreensão dos próprios atores sobre sua atuação nesses novos espaços, sem gerar uma relação de dependência, guardando autonomia que lhe é própria e mantendo os espaços de interlocução em rede.

Ao falar da institucionalização da política, é importante destacar que, mesmo que a lei aprovada possua diferentes dispositivos para promoção de políticas públicas, desde sua criação, os EES evidenciam lacunas na sua implementação. Por outro lado, reiteramos o paradoxo da existência da lei, do conselho e da desmobilização do fórum, que ilustra a necessidade de pensarmos a legitimidade do movimento para além do âmbito legal e institucional, enfatizando os (des)caminhos da construção de sentido e convencimento pela mobilização social, pelo fortalecimento e pelo amadurecimento de sua identidade. Nesse sentido, a criação do CMES precisa ser vista, em sua ambiguidade, como uma vitória do ponto de vista democrático, mas que também evidenciou dificuldades de construção de políticas públicas no município.

No que se refere mais especificamente às organizações da sociedade civil atuantes no campo da economia solidária, os desafios postos ainda são muitos: ampliar repertórios e *performances* para além das feiras de comercialização; confrontar um território e um modelo de desenvolvimento; mobilizar EES não participantes no conselho; encontrar pontos de convergência; estabelecer diálogo com outros movimentos sociais; propor novos programas de apoio para o setor; e equilibrar as expectativas e limitações dentro do espaço institucional.

Todos esses fatores que observamos enquanto atores do movimento e acadêmicos, refletem as tensões entre o histórico narrado e as projeções sobre o futuro da economia solidária em BC. Aos atores, implica aprender e desenvolver repertórios frente aos desafios de institucionalização, sobretudo atentos às fissuras possíveis da tensão na interação com o poder público, o que limita os espaços de ação dentro do modelo de desenvolvimento hegemônico. Em tempos muito específicos, mas que reluzem a concretização das políticas públicas, continuamos a aprofundar as experiências e os aprendizados possíveis do próprio movimento para implementar políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- AIRES MAGALHÃES, L. F. O Haiti é aqui: primeiros apontamentos sobre os imigrantes haitianos em Balneário Camboriú – Santa Catarina – Brasil. **Revista Percursos**, v. 15, n. 28, p. 223-256, jul. 2014.
- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- APROVADA a política municipal de fomento à economia solidária. **CVBC**, 14 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33n97Tb>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Decreto nº 9.438, de 14 de junho de 2019. Nomeia os integrantes do Conselho Municipal da Economia Solidária – CMES, e dá outras providências. **Leis Municipais**, 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3502OEX>> Acesso em: 13 ago. 2020.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- CAMINHÃO do Peixe inicia vendas em Balneário Camboriú nesta sexta. **NCS Total**, 1º maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/30qV1P5>>. Acesso em: 7 jun. 2020.
- FERREIRA, C.; TONELLI, S.; PEREIRA, P. T. V. **Cadernos de desenvolvimento – Balneário Camboriú**. Balneário Camboriú: Sebrae, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ixmlS1>>. Acesso em: 4 jun. 2020.
- FOMENTO da economia solidária em debate na Câmara. **CVBC**, 9 maio 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2GaIW9P>>. Acesso em: 5 jun. 2020.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.
- GOULARTI, J. G. Migrações e urbanização em Santa Catarina. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 1, n. 2, p. 85, 2016.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama das cidades brasileiras – Balneário Camboriú**. [s.l.]: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3mFrM4a>>. Acesso em: 13 ago. 2020.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003. 304 p.
- LAVALLE, A. G. *et al.* **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: CEM, 2017.
- LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.
- LUCIANO, A. “Dubai brasileira”, em Santa Catarina, reúne os prédios mais altos do país. **Gazeta do Povo**, 3 fev. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2GrGTOq>>.

MEDEIROS, R. P. *et al.* Diagnóstico socioeconômico e cultural nas comunidades pesqueiras do litoral centro-norte do estado de Santa Catarina. **Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology**, v. 1, n. 1, p. 33, out. 2006.

MONSMA, K. Apresentação: Charles Tilly, a sociologia histórica e a formação do Estado nacional. *In*: TILLY, C. (Org.). **Coerção, capital e Estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996. p. 13-36.

MORAIS, L. P.; MENEZES, D. Economia Social e Solidária (ESS) no Brasil no Século XXI: avanços, limites e desafios atuais. **Anuario iberoamericano de la economía social**, v. 1, p. 29-40, 2019.

OLIVEIRA, P. R. M. Migrações internacionais para Santa Catarina nos séculos XIX e XXI: um estudo comparativo. **Revista de História Regional**, v. 24, n. 2, p. 282-302, 2019.

PACHECO, A. S. V. *et al.* A experiência do LabEcoSol (2016-2018): extensão universitária e inovação social em movimento. *In*: PÉREZ MUÑOZ, C.; HERNÁNDEZ ARTEAGA, I. (Eds.). **Economía social y solidaria en la educación superior: un espacio para la innovación**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020. p. 277-315.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**: Balneário Camboriú. Disponível em: <<https://bit.ly/3mE23Jb>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

REINECKE, L. F. G. 2012. **A construção do plano municipal de economia solidária: o desafio da construção participativa – avanços e dificuldades vivenciadas no município de Balneário Camboriú/SC**. Trabalho de conclusão de curso – Faculdade de Administração Pública, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SECTURBC – SECRETARIA DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ. Balneário Camboriú ultrapassou a marca de 4 milhões de turistas em 2017. **SectubSC**, 5 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2GjBqcG>>. Acesso em: 4 jun. 2020.

SILVA, C. E. **Protagonistas no palco do cotidiano: mulheres da comunidade Quilombola do Morro do Boi, Balneário Camboriú, Santa Catarina**. 2016. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

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

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2268).

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

TARROW, S. **Power in movement**: social movements and contentious politics. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

