

DINÂMICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

organizações econômicas,
representações sociais e políticas públicas

ORGANIZADOR
Sandro Pereira Silva

ipea

DINÂMICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

organizações econômicas,
representações sociais e políticas públicas

ORGANIZADOR
Sandro Pereira Silva

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

DINÂMICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

organizações econômicas,
representações sociais e políticas públicas

ORGANIZADOR
Sandro Pereira Silva

ipea

Brasília, 2020

Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas / organizador: Sandro Pereira Silva. – Brasília: IPEA, 2020.
409 p. : il., gráfs., color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-65-5635-013-4

1. Economia Solidária. 2. Política Social. 3. Políticas Públicas. 6. Brasil. I. Silva, Sandro Pereira. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 1

O CAMPO DE PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: HISTÓRICO, ABORDAGENS METODOLÓGICAS E DIMENSÕES ANALÍTICAS.....	19
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 2

DIMENSÕES SOCIOESTRUTURAIS DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	45
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 3

ASPECTOS SOCIOLABORAIS DOS TRABALHADORES ADERENTES A EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	83
Patrícia Sorgatto Kuyven Luiz Inácio Gaiger Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 4

FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO, TIPOS ORGANIZACIONAIS E SUAS DIMENSÕES ESTRUTURAIS	99
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 5

RECICLAGEM E ECONOMIA SOLIDÁRIA: ANÁLISE DAS DIMENSÕES ESTRUTURAIS DOS EMPREENDIMENTOS COLETIVOS DE CATADORES NO BRASIL.....	129
Sandro Pereira Silva	

CAPÍTULO 6

ENTIDADES DE APOIO E FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA
NO BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA 151
Sandro Pereira Silva

CAPÍTULO 7

AS EMPRESAS RECUPERADAS POR TRABALHADORES NO BRASIL:
RESULTADOS DE UM LEVANTAMENTO NACIONAL..... 169
Flávio Chedid Henriques
Vanessa Moreira Sígolo
Sandra Rufino
Fernanda Santos Araújo
Vicente Nepomuceno
Mariana Baptista Giroto
Maria Alejandra Paulucci
Thiago Nogueira Rodrigues
Maíra Rocha Cavalcanti
Maurício Sardá de Faria

CAPÍTULO 8

TECNOLOGIAS SOCIAIS E ECONOMIA SOLIDÁRIA:
PROJETOS CERTIFICADOS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL..... 187
Graziela Ferrero Zucoloto
Larissa de Souza Pereira

CAPÍTULO 9

OUTRA INOVAÇÃO É POSSÍVEL: A RELEVÂNCIA
DO PRONINC E A CONSOLIDAÇÃO DAS ITES COMO ESPAÇO
DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO 207
Felipe Addor
Layssa Maia
Thaís Oliveira

CAPÍTULO 10

A TRAJETÓRIA SÓCIO-ORGANIZATIVA DO MOVIMENTO SOCIAL
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL 241
Sandro Pereira Silva

CAPÍTULO 11

MOBILIZAÇÃO SOCIAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE PROCESSUAL DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA273

Sandro Pereira Silva

Gabriela Cavalcanti Cunha

Regilane Fernandes da Silva

CAPÍTULO 12

REPRESENTAÇÃO SOCIOESTATAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PERCEPÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS299

Sandro Pereira Silva

Joana Luiza O. Alencar

CAPÍTULO 13

O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS327

Diogo de Carvalho Antunes

Bruna Ranção Conti

CAPÍTULO 14

POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE (2011-2016): SIMULAÇÃO DE POSSÍVEIS PAYBACKS PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO E CONSIDERAÇÕES PARA A EXPANSÃO DO FLUXO DE BENEFÍCIOS ASSOCIADOS343

Viviani R. Anze

CAPÍTULO 15

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA REALIZADAS VIA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO361

Viviani Renata Anze

Guilherme Passarela

Diogo de Carvalho Antunes Silva

Vinicius Lobo

Sandro Pereira Silva

CAPÍTULO 16

A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CICLO
DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (2004-2019): DA INSERÇÃO
NA AGENDA À CRISE DE PARADIGMA.....375

Sandro Pereira Silva

INTRODUÇÃO

Sandro Pereira Silva¹

Este livro tem como objetivo aglutinar um conjunto de estudos desenvolvidos e divulgados pelo Ipea, seja por pesquisadores próprios da instituição, seja por outros pesquisadores em parceria ou a convite, que abordam o paradigma da economia solidária em seus múltiplos aspectos. Cada capítulo aqui apresentado se refere a versões revisadas de textos publicados anteriormente, sob distintos canais (texto para discussão, relatório de pesquisa e nota técnica) ao longo dos últimos anos, ressaltando o papel desempenhado pelo instituto como órgão de produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema no país.

O conceito de economia solidária foi construído ao longo do século XX na Europa, como definidor de campo de práticas que engloba atividades econômicas, a exemplo daquelas desenvolvidas por cooperativas de trabalhadores nos mais diversos setores produtivos, e não econômicas, como o trabalho voluntário em associações de diferentes finalidades. França Filho e Laville (2006) classificaram tais atividades como *serviços de proximidade* (creches associativas, lugares de expressão e atividades artísticas, iniciativas de ajuda a domicílio, de esporte ou de proteção do meio ambiente etc.), em que o laço social é valorizado por meio da reciprocidade.

No contexto latino-americano, a expressão começou a ser apropriada a partir dos anos 1990, mais próxima de uma noção de “economia popular”, fortemente marcada pela informalidade das práticas coletivas populares. Esse surgimento pode ser explicado fundamentalmente a partir de dois fatores: de um lado, a conjuntura econômica de elevação do desemprego e da precarização do trabalho; de outro, uma mudança nas estratégias de organizações sindicais e movimentos sociais, que passaram a reconhecer e valorizar iniciativas de geração de renda sob o formato associativo (Pateo, 2013).

O caráter econômico presente nessas experiências requer que se considerem como empreendimentos de economia solidária (EES) aqueles geradores de trabalho e renda, tanto de maneira direta, como as cooperativas de produção e comercialização, quanto indireta, como as cooperativas de consumo e crédito. Por sua vez, a solidariedade que caracteriza essas experiências remete-se à cooperação na atividade produtiva, à disponibilização para uso em comum dos meios de produção e à autogestão exercida na condução dos empreendimentos (Gaiger, 2011). Dessa forma, não estariam incluídas as associações sem fins lucrativos ou filantrópicas

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea e organizador desta publicação. E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

que não produzem renda para seus sócios, típicas do chamado *terceiro setor*, e que também estão contidas na noção de economia social europeia. Há, ainda, algumas entidades prestadoras de serviços de apoio ou assessoramento aos empreendimentos solidários que também são reconhecidas como componentes da economia solidária, por atuarem como difusores do cooperativismo e do associativismo enquanto prática de organização do trabalho.

Segundo França Filho e Laville (2006), a organização econômica e a mobilização dos recursos em uma ótica solidária e cooperativa permitem abordagens distintas em suas análises, uma vez que os empreendimentos possuem como finalidade não somente a manutenção imediata de seus agentes, chamada de *reprodução simples da vida*, mas principalmente ultrapassar essa fase em direção a uma *reprodução ampliada*, inserida em contextos diferenciados de sociabilidade. Dois aspectos atuam conjuntamente nessa busca: i) a questão da participação ou do engajamento das pessoas nos projetos de interesse coletivo; e ii) o modo de organização do trabalho, que se encontra essencialmente baseado na *solidariedade* e na mobilização coletiva de recursos endógenos.

Entre os principais desafios para se consolidar tais projetos, está presente a busca pelo reconhecimento público sobre a especificidade desse campo de práticas sociais, que se acompanha da necessidade de construção de um novo quadro geral normativo para o trabalho associado. O grande salto nesse rumo foi dado em 2003, quando foi criada, no primeiro ano do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Desde então, uma série de programas e ações de política pública surgiu e se disseminou em todo o território nacional. Paralelamente, o movimento social em torno da temática também ganhou novas dimensões, além do fato de a economia solidária se consolidar também como um objeto de pesquisa cada vez mais recorrente nas ciências sociais em geral.

Contudo, a economia solidária não esteve alheia às transformações mais profundas nos campos econômico, social e político pelas quais o país passou nessas últimas duas décadas. Por isso, sua apropriação e valorização no interior da sociedade brasileira oscilaram ao longo desses anos, chegando ao ponto de enfrentar, como bem demonstra o capítulo final deste livro, uma crise de paradigma, quando o tema passa a defrontar-se com cenário de incertezas fortes sobre sua prevalência nos debates sociais e políticos.

Este livro traz então uma contribuição fundamental para entender todo esse processo, abordando as mais diversas dimensões pelas quais o conceito de economia solidária foi adotado e operacionalizado. Trata-se da compilação de uma série de estudos e textos publicados pelo Ipea, revisados e atualizados especialmente para esta publicação, que mostram a importância do instituto no acompanhamento do tema

tanto na agenda governamental quanto no cotidiano social em geral. Os capítulos envolvem não somente pesquisadores do próprio Ipea, mas também pesquisadores de várias outras instituições, demonstrando assim o caráter diversificado sobre os pontos de vista institucionais a respeito dos problemas e das questões levantadas para análise.

O capítulo 1, intitulado *O campo de pesquisa em economia solidária no Brasil: histórico, abordagens metodológicas e dimensões analíticas*, parte da emergência do paradigma da economia solidária no Brasil no fim do século XX, como uma proposta de organização autogestionária do trabalho e da produção, e de sua consolidação enquanto novo campo de pesquisa em diversas áreas do conhecimento científico, não se restringindo às ciências sociais. O objetivo principal do autor foi identificar e caracterizar a publicação científica em periódicos indexados, envolvendo o campo da economia solidária em suas várias dimensões. Tratou-se, então, de enfatizar as abordagens metodológicas utilizadas pelos autores, as áreas de conhecimento em que se inserem e os principais objetos de análise observados. Com isso, o texto auxilia na compreensão de um quadro geral sobre o perfil da produção nesse campo de pesquisa, além de instigar novos questionamentos para pesquisas futuras, dada a complexidade de pontos problematizados academicamente relacionados ao tema.

O capítulo 2, chamado de *Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil*, apresenta os principais resultados do mapeamento realizado pela Senaes com empreendimentos em todo o Brasil. O objetivo desse mapeamento, realizado entre 2009 e 2013, foi atualizar o Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), uma vez que o anterior havia sido realizado entre 2005 e 2007. Foram mapeados ao todo 19.708 empreendimentos, distribuídos entre 2.713 municípios. As análises desses dados foram organizadas a partir de três dimensões socioestruturais: dimensão organizativa, dimensão econômica e dimensão política. Com isso, o texto expõe alguns resultados agregados possibilitados pelo mapeamento, incluindo-se informações, entre muitas outras, sobre: distribuição regional dos empreendimentos; área de atuação (urbana ou rural); data de fundação; atividades exercidas; questões econômicas e financeiras; e formas de participação social e autogestão. Por fim, ressalta-se também a importância desse banco de dados sobre a atividade dos empreendimentos, com o objetivo de subsidiar novas ações e políticas de apoio à economia solidária no Brasil.

O capítulo 3, *Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil*, analisa outra etapa da pesquisa do Sies, executada por meio de questionário realizado com um grupo que faz referência a uma amostra de 2.895 sócios e sócias dos empreendimentos de economia solidária, mapeados entre junho e setembro de 2013. As informações levantadas são de grande relevância para a compreensão das condições sociolaborais dos sócios de EES no Brasil, complementando

os dados levantados sobre as condições socioestruturais dos empreendimentos. Entre os resultados apresentados, os autores indicaram a existência de distintos modos de desempenhar as relações associativas propostas no âmbito da economia solidária – isto é, diversidade organizacional que possibilita, por sua vez, utilização da força de trabalho de forma mais conectada com as demais necessidades da vida social dos seus integrantes, dadas as condições conjunturais vividas entre os grupos pesquisados.

O capítulo 4, *Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais*, traz um recorte analítico dos dados do Sies a partir das informações de empreendimentos de finanças solidárias, cujos tipos mais comuns são: banco comunitário, cooperativa de crédito e fundo rotativo. São iniciativas populares criadas para viabilizar a disponibilidade de canais de crédito produtivo mais simplificados, favorecendo-se assim a manutenção de atividades coletivas de geração de renda com dificuldade de acesso a linhas tradicionais de crédito no mercado financeiro. Os indicadores analisados pelo autor demonstram que tais empreendimentos se encontram em diferentes estágios de institucionalização, o que explica em grande parte a variação em suas características estruturais.

O capítulo 5, *Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil*, teve como objetivo analisar as características estruturais dos empreendimentos coletivos de um grupo específico de trabalhadores: os catadores de materiais recicláveis. Para isso, o autor partiu dos dados do Sies e de duas pesquisas nacionais que fornecem um panorama geral desses empreendimentos, com o objetivo de abordar questões sobre sua organização administrativa e sua eficiência econômica. Os resultados apresentados demonstram que os empreendimentos são marcados por grande heterogeneidade estrutural, em um conjunto de fatores que impacta diretamente o nível de eficiência e produtividade do trabalho, o rendimento médio, as condições de trabalho e, conseqüentemente, a satisfação dos catadores em fazer parte de empreendimento coletivo.

O capítulo 6 tem como título *Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória*. Neste estudo, o autor discute os dados de outro suplemento da pesquisa do Sies, que é o questionário aplicado a um conjunto de entidades de apoio e fomento (EAFs) à economia solidária, no intuito de analisar sua dinâmica organizacional. As EAFs constituem um grupo de extrema importância em apoio e fomento da economia solidária em todo o território nacional, abrangendo toda uma diversidade de organizações que atuam sobre distintas orientações políticas e metodológicas. Tal diversidade implica, por sua vez, um leque amplo de serviços de assessoria e estratégias de atuação diferenciadas no território.

No capítulo 7, *As empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil: resultados de um levantamento nacional*, os autores apresentam um diagnóstico das chamadas

empresas recuperadas por trabalhadores (ERTs) no país. Esse tipo de empreendimento, geralmente formalizado como cooperativa, constitui um dos pilares da economia solidária desde sua gênese nos anos 1990. Surge a partir de processo social que pressupõe a existência de empresa capitalista anterior cuja falência ou inviabilidade econômica resulta na luta dos trabalhadores por autogestão. O material analítico consta de entrevistas realizadas com 67 ERTs, que totalizam 11.704 trabalhadores. Os setores mais comuns identificados entre estas foram os de siderurgia, têxtil e de alimentos. O questionário utilizado foi composto por doze eixos de investigação, sendo estes:

- dados gerais;
- processo de recuperação;
- marco legal;
- estrutura ocupacional e perfil dos trabalhadores;
- produção e tecnologia;
- relações de trabalho e educação;
- perfil organizacional;
- comercialização e crédito;
- seguridade social e segurança do trabalho;
- relação com movimentos sociais e sindicatos;
- relação com o Estado; e
- avaliação geral.

Essas dimensões de análise permitiram aos autores captar elementos importantes para a compreensão do fenômeno da autogestão, o que possibilitou caracterizá-lo enquanto processo de construção permanente – ainda que incipiente – por parte dos trabalhadores que buscam viabilizar formas autônomas de organização socioproductiva.

No capítulo 8, *Tecnologias sociais e economia solidária: projetos certificados pela Fundação Banco do Brasil*, as autoras analisam a relação entre essas duas categorias (tecnologias sociais e economia solidária), a partir de informações sobre projetos apoiados pela Fundação Banco do Brasil (FBB) entre 2001 e 2017, nas diferentes regiões do país. As experiências identificadas foram categorizadas e analisadas segundo sua relação direta com empreendimentos econômicos solidários. Para isso, foram identificados seus temas principais e subtemas – ou temas secundários –, para então caracterizá-las com base nas seguintes categorias operacionais: alimentação; educação; energia; habitação; meio ambiente; recursos hídricos; renda; e saúde. A partir dessas categorias, são desenvolvidas análises em distintas dimensões,

tais como: a natureza institucional das organizações responsáveis pelas tecnologias sociais; a categorização dos projetos apoiados; a formação de parcerias; o local de implementação; o público atendido; as metodologias empregadas; e alguns impactos econômicos identificados. A avaliação que as autoras desenvolvem ao longo do texto permite apontar questões relevantes – pontos fracos e fortes – para o aprimoramento das ações.

O capítulo 9, *Outra inovação é possível: a relevância do Proninc e a consolidação das Ites como espaço de desenvolvimento tecnológico*, traz o trabalho de uma equipe de pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que debatem os dados da avaliação de uma ação do governo federal na área de economia solidária, que busca apoiar iniciativas de apoio e fomento a grupos coletivos de trabalhadores. Trata-se do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). A pesquisa abrangeu 54 incubadoras em todo o país e, também, 171 empreendimentos por estas apoiados, ao longo de 2016 a 2017. Os resultados apresentados surgem como elementos fundamentais para avaliar e propor novos ajustes na política em questão, bem como ressaltar o potencial das instituições de ensino superior, por meio da prática da extensão universitária, em promover projetos de tecnologia social e inovação no âmbito dos empreendimentos de economia solidária.

No capítulo 10, *A trajetória sócio-organizativa do movimento social de economia solidária no Brasil*, o objetivo foi analisar como se deu o processo de formação de uma identidade nacional do movimento de economia solidária em defesa do trabalho associado e de relações econômicas não restritas à esfera mercantil. Nesse sentido, o texto discute sobre algumas particularidades contextuais identificadas nesse movimento, tais como: sua multiplicidade de sujeitos, suas estratégias organizacionais e suas interações políticas. De acordo com o autor, trata-se de movimento social plural, composto por identidades distintas, conectadas em torno de princípios comuns de organização econômica e reprodução social. Esse movimento desenvolveu ao longo de sua trajetória um repertório com rotinas diversificadas de ação coletiva, além de um padrão de interação com o poder público bem ativo, aproveitando-se de oportunidades políticas contextuais importantes, sobretudo com relação a governos permeáveis a essas ideias em suas agendas.

O capítulo 11, *Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária*, trouxe como análise a relação entre mobilização social de atores públicos e privados e agenda de instituições participativas oficiais no campo da economia solidária. Mais especificamente, os autores analisaram, por meio de observação participativa e análise documental, como essa relação se deu ao longo

do processo de interface socioestatal promovido pelas conferências nacionais; em especial, a III Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), que ocorreu em 2014 e desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Economia Solidária (PNES). O ponto de partida para a construção desse plano, segundo os autores, foi a sistematização do acúmulo propiciado pelas duas conferências anteriores e, também, a própria experiência de políticas públicas de economia solidária desenvolvida pelo governo federal até então. Ao fim, pode-se dizer que o processo conferencial foi apropriado para a parcela da sociedade civil envolvida em sua temática, como um elo entre seus repertórios tradicionais de mobilização e a abertura de um canal oficial de contato com uma representação do poder público.

O capítulo 12, *Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros*, versa sobre a importância deste conselho – CNES –, principal organismo institucional de participação social nas políticas de economia solidária e que reúne representantes governamentais e da sociedade civil para debater as diretrizes de atuação do governo federal. Os autores analisaram algumas dimensões do CNES, como o perfil dos seus conselheiros, a participação dos segmentos que o compõem, a influência em instâncias decisórias, entre outras questões importantes, para entender sua dinâmica operacional e sua efetividade. Destaca-se que as informações utilizadas são derivadas das próprias percepções dos conselheiros, que foram obtidas por meio de questionários.

O capítulo 13, *O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas*, almejou traçar um histórico do desenvolvimento da política de comércio justo e solidário no governo federal brasileiro desde 2003, data da criação da Senaes. Uma das motivações apontadas para a pesquisa foi a participação de um dos seus autores na Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário, instituída em 2014. Os autores partiram de documentos oficiais produzidos diretamente pela Senaes ou por organizações da sociedade civil ligadas ao tema no país, com o objetivo de demonstrar o processo de institucionalização – ou a tentativa de institucionalização – da temática enquanto política pública inovadora. A proposta foi compartilhar essa reflexão e trazer algumas provocações para a discussão, tanto nos meios de pesquisa quanto com os atores interessados na política de comércio justo e solidário no Brasil.

O capítulo 14, *Políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis paybacks para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados*, apresenta um relato descritivo das ações de economia solidária desempenhadas no estado de São Paulo no período 2011-2016, cuja execução ficou a cargo da

Superintendência Regional do então Ministério do Trabalho (MTb). A importância dessa análise reside no fato de o estado representar mais de 30% do orçamento total, e isso inclui gastos diretos e transferências, despendidos em políticas de fomento à economia solidária no mesmo período. As informações tratam sobre o perfil do gasto associado com essas políticas, bem como o volume de beneficiários diretos e indiretos nas modalidades de beneficiamento previstas. Além disso, simulam-se possíveis prazos de retorno do orçamento de investimento alocado nessas ações. Por fim, a autora estabelece algumas estratégias para a ampliação do retorno dos investimentos realizados, com o objetivo de potencializar sua capacidade de geração de resultados no tocante a públicos específicos.

O capítulo 15, *Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de economia solidária realizadas via transferências voluntárias da União*, apresenta e analisa os dados da pesquisa diagnóstica ocorrida no primeiro trimestre de 2017 com prefeituras conveniadas à época com o MTb, por intermédio da Senaes, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). A pesquisa foi conduzida pela equipe da Seção de Economia Solidária da Superintendência Regional do Trabalho no Estado de São Paulo (SRT-SP). Seus resultados ilustram os desafios para a execução e a implementação de políticas públicas em parcerias com entes públicos governamentais, na esfera municipal e, por extensão, no acompanhamento desses convênios.

Finalmente, *A Política Nacional de Economia Solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma* é o título do capítulo 16. Este teve como objetivo analisar a dinâmica do ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) da política de economia solidária no governo federal. Para isso, o autor partiu de uma análise no plano mais geral sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas inseridos nessa temática, tendo como foco principal o potencial de execução orçamentária da respectiva unidade administrativa. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal, a partir dos diferentes planos plurianuais (PPAs) realizados ao longo desse período: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Os resultados obtidos no tocante à dinâmica de execução orçamentária da política de economia solidária ao longo do período analisado foram divididos em três momentos críticos: i) inserção e consolidação; ii) expansão contraditória; e iii) crise de paradigma. A problematização desses três momentos distintos demonstra que os programas passaram por problemas não apenas no plano técnico-orçamentário, mas também no político, que influenciaram na capacidade de execução de ações e atividades previstas, além de o ciclo se encerrar com graves incertezas quanto à continuidade desses programas na agenda governamental.

REFERÊNCIAS

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. Contribuições para uma agenda de pesquisa. *In*: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (Orgs.). **Economia solidária**: questões teóricas e epistemológicas. Coimbra: Almedina, 2011.

PATEO, F. V. Economia solidária no Brasil e Argentina. *In*: RODRIGUES, F. C.; NOVAES, H. T.; BATISTA, E. L. (Orgs.). **Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. v. 2.

O CAMPO DE PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: HISTÓRICO, ABORDAGENS METODOLÓGICAS E DIMENSÕES ANALÍTICAS¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

A conjugação de ideias e modos particulares de abordagem sobre determinados fenômenos sociais permite, com o tempo, o surgimento de pontos comuns no debate acadêmico a partir da sistematização do conhecimento que vai sendo gerado. O compartilhamento desse conhecimento sistematizado, por sua vez, abre espaço para compromissos entre diferentes grupos de pesquisadores, cristalizando assim a constituição de *paradigmas* orientadores da prática científica.

Conforme postulado por Kuhn (1978, p. 218), um paradigma “indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas”, partilhadas na forma de um corpo de conhecimentos aceito e usado por membros de uma “comunidade científica”.³ Ele pode surgir com base em poucos estudos e, então, aglutinar em torno de si amplas possibilidades de desenvolvimento, fortalecendo-o e atraindo novos seguidores.

Nessa perspectiva, este capítulo aborda a inserção no campo acadêmico do paradigma da *economia solidária*, que emergiu nos anos finais do século XX como definidor de uma diversidade de práticas coletivas, conhecidas genericamente como *empreendimentos de economia solidária* (EES), em busca de novas estratégias de inclusão social e desenvolvimento territorial, cujos princípios básicos são: *i*) associação voluntária entre trabalhadores com interesses em comum; *ii*) posse coletiva dos meios de produção; *iii*) gestão autônoma e democrática do empreendimento (autogestão); e *iv*) repartição da receita líquida entre os associados (Dal Ri, 1999; Singer, 2001; França Filho e Lavelle, 2006; Silva, 2017).

1. Este capítulo é uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea como Texto para Discussão, n. 2361. Disponível em: <<https://bit.ly/2AhGURD>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Para Kuhn (1978), uma comunidade científica é formada por praticantes de uma mesma especialidade científica, com iniciação profissional e educação similar, baseada em uma mesma literatura-padrão e que trabalham com o mesmo objeto de estudo científico. Cabe a essas comunidades a função de construir, disseminar e proteger os paradigmas.

Embora a origem dos debates em torno desse tema seja a Europa, com destaque especial para a sociologia econômica francesa (França Filho, 2001; 2007; Laville, 2001), o conceito de economia solidária veio se inserindo de maneira crescente como objeto de estudo de pesquisadores e instituições em todo o Brasil e também em outros países da América Latina, embora com algumas diferenças epistemológicas.⁴ Isso se refletiu no número de trabalhos acadêmicos (teses e dissertações) e nas publicações de diversos periódicos científicos indexados nos últimos anos (Bertucci, 2010a; Gaiger, 2012a; 2012b). Contudo, as pesquisas existentes apresentam diferentes posições e motivações, nem sempre conciliáveis (Wellen, 2012).

Nesse sentido, o objetivo central aqui traçado foi caracterizar o *estado da arte* do campo da economia solidária, em suas várias abordagens analíticas, a partir do mapeamento e da categorização da publicação científica em periódicos indexados. Buscou-se enfatizar as abordagens metodológicas utilizadas pelos autores, as áreas de conhecimento em que se inserem e os principais objetos de análise observados. Espera-se que os resultados aqui apresentados possam auxiliar na compreensão de um quadro geral sobre o perfil da produção nesse campo de pesquisa, além de instigar novos questionamentos para projetos futuros. É importante ressaltar, porém, que não foi pretensão fazer juízo qualitativo sobre a produção aqui considerada, e, sim, elaborar um levantamento geral da produção científica relacionada à temática da economia solidária, visando identificar padrões de evolução ao longo do tempo, com a categorização do seu escopo temático e perfil metodológico.⁵

Para tanto, este texto encontra-se dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, é apresentada rapidamente a metodologia empregada para o estudo bibliométrico aqui realizado. Na seção 3, é debatida a constituição do conceito de economia solidária no contexto brasileiro. Posteriormente, na seção 4, há uma síntese sobre as características gerais das pesquisas em economia solidária no Brasil. Na seção 5, são apresentados os resultados identificados, com as principais características metodológicas e analíticas da produção científica em economia solidária. Por fim, na seção 6, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Enquanto discurso institucionalizado, a pesquisa científica se insere em um “sistema de regras pautadas por estratégias de validação” (Spink e Menegon, 2000, p. 64), de modo que o que é observado e descoberto em um objeto, ou seja, sua objetividade, surge como resultado tanto da “interação com técnicas e formas de

4. Sobre distintas visões acerca da economia solidária, ver a coletânea organizada por Santos (2002).

5. “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento este efetuado em razão de caracteres comuns destes elementos” (Bardin, 1977, p. 117).

operacionalização, quanto das características do próprio objeto” (Spink e Menegon, 2000, p. 64). Nesse caso, a construção dos pressupostos constitutivos (paradigmas) para a análise de determinada estrutura epistemológica de pesquisa parte de múltiplas dimensões estratégicas. Como observado por Vergara e Peci (2003, p. 15),

a racionalidade de uma estratégia particular de pesquisa é baseada em uma rede de pressupostos implícitos ou explícitos, relativos à ontologia e à natureza humana que definem o ponto de vista do pesquisador sobre o mundo social. Tais pressupostos fornecem os fundamentos da prática de pesquisa, inclinando o pesquisador a ver e a interpretar o mundo com base em uma perspectiva, ao invés de outra.

No caso das análises aqui esboçadas, optou-se pela realização de um levantamento bibliométrico sobre a produção científica no campo da economia solidária em periódicos indexados nos portais de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Scientific Periodicals Eletronic Library (Spell) e do Scielo Brasil, por serem bases de grande representatividade sobre a produção científica no Brasil.⁶ Foram selecionados somente os artigos que continham o termo *economia solidária* no assunto (ou seja, no título, entre as palavras-chave ou no corpo do resumo), independentemente da área de conhecimento.⁷ Ao todo, foram identificados 114 artigos, de 59 periódicos diferentes, já descontadas as duplicidades.⁸ A abrangência temporal da pesquisa foi de 2001, ano dos primeiros artigos publicados com registros nas bases, até 2015, último ano de referência, totalizando quinze anos de produção científica. Todos os textos identificados são citados nas referências finais.⁹

Buscou-se caracterizar esses artigos de acordo com as abordagens metodológicas utilizadas em três etapas. Primeiramente, se o artigo trata de ensaio teórico ou pesquisa empírica; e se, no caso de pesquisa empírica, se trata de abordagem qualitativa ou quantitativa. Posteriormente, identificaram-se os métodos e os instrumentos mais privilegiados (perfil metodológico) na coleta e na análise dos dados pelos autores da área na elaboração de seus artigos. Por fim, realizou-se uma

6. O estudo de caráter bibliométrico baseia-se no mapeamento da produção bibliográfica de uma determinada área ou campo científico, durante determinado período de tempo, para a realização de categorizações e análises particulares no intuito de identificar perfis e tendências gerais referentes a essa produção (Singleton e Straits, 1999). Vanti (2002) apontou as principais vantagens desse tipo de estudo, além apresentar a evolução de sua utilização, inclusive com o destaque para o auxílio das ferramentas atuais de informática e internet que abriram novas possibilidades para a pesquisa bibliométrica, com a chamada *webmetria*.

7. Dessa forma, não foram considerados outros conceitos similares, tais como economia popular solidária, socioeconomia solidária, economia social, entre outros. Também não foram considerados textos que abrangem aspectos particulares da economia solidária, como as finanças solidárias, o cooperativismo de crédito, o associativismo de produtores familiares, entre outros temas, mas que não expressaram o termo *economia solidária* nos campos utilizados para a seleção bibliográfica.

8. Foram utilizados somente artigos completos, descartando-se outras formas de publicações, tais como ensaios, resenhas e notas técnicas.

9. Optou-se por não expandir a análise para outras formas de divulgação científica, como teses e dissertações, e também anais de congressos, por entender que esses trabalhos geralmente seguem como destino a publicação em periódicos científicos, o que poderia levar a sobreposições e duplas contagens.

caracterização dos textos com base nos assuntos centrais abordados, para se ter uma visão mais detalhada da multiplicidade de fatores debatidos.¹⁰

3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Há um relativo consenso na literatura de que o termo economia solidária tem sua origem no debate latino-americano em uma publicação do sociólogo chileno Luís Razeto, em 1993, quando este se referiu a uma *economia de solidariedade* como constructo teórico elaborado a partir de experiências econômicas populares organizadas coletivamente (Bertucci, 2010a; Cunha, 2012). De acordo com o próprio Razeto (1993, p. 40), tais experiências “compartilham alguns traços constitutivos e essenciais de solidariedade, mutualismo, cooperação e autogestão comunitária, que definem uma racionalidade especial, diferente de outras racionalidades econômicas”. Paralelamente, outros autores, ligados a universidades e entidades de classe, também tratavam sobre o tema, mas com algumas variantes conceituais particulares.

No contexto brasileiro, Lechat (2004) destacou quatro eventos que contribuíram para que o conceito obtivesse maior inserção no debate social e acadêmico. O primeiro foi a constituição de uma mesa redonda durante o 7º Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Sociologia, em 1995, com o tema Formas de Combate e de Resistência à Pobreza. Os trabalhos discutidos nesse evento apresentaram experiências relevantes no campo da economia popular, que foram organizados e publicados pelo pesquisador Luiz Inácio Gaiger no ano seguinte. Nessa publicação, apareceu pela primeira vez o termo *empreendimentos solidários*, que, segundo o organizador, “reúnem, de forma inovadora, características do espírito empresarial moderno e princípios do solidarismo e da cooperação econômica apoiados na vivência comunitária” (Gaiger, 1996 *apud* Lechat, 2004, p. 130).

O segundo evento citado foi o III Encontro Nacional da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag). Ele ocorreu em São Paulo, em 1996, com apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT).¹¹ Embora não se tenha utilizado diretamente o termo economia solidária nesse encontro, Paul Singer, no prefácio do livro que resultou do encontro, ressaltou que as experiências vivenciadas em fábricas recuperadas e autogeridas por trabalhadores, que saem do sistema assalariado para assumir seu próprio empreendimento coletivo, resultam de uma “grande vontade de lutar,

10. É importante ressaltar que em muitas das caracterizações, sobretudo quanto à categoria analítica e ao perfil metodológico, precisou-se fazer uso de certo grau de discricionariedade, seja pelo artigo ser um pouco difuso em sua descrição ou por não ter explícita a informação requerida. No entanto, como dúvidas dessa natureza pairaram sobre um percentual pequeno dos artigos, em hipótese alguma há qualquer comprometimento nas análises aqui realizadas, mesmo porque o objetivo é identificar tendências no campo de pesquisa, e não analisar com profundidade cada publicação.

11. Vale ressaltar que a CUT, em seu 7º Congresso Nacional, no ano de 2000, aprovou a construção de um programa de economia solidária como uma de suas estratégias de atuação política. Assim foi criada a Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS (Hespanha e Santos, 2011).

muita disposição ao sacrifício e, sobretudo, muita solidariedade” (Singer, 1997 *apud* Lechat, 2004, p. 130). É desse modo que “a economia solidária ressurgiu no meio da crise do trabalho e se revela uma solução surpreendentemente efetiva” (Singer, 1997 *apud* Lechat, 2004, p. 130).

Já o terceiro evento se refere à Conferência sobre Globalização e Cidadania, organizada pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), em dezembro de 1996. Nesse evento, o conferencista Marcos Arruda ressaltou na apresentação sobre Globalização e Sociedade Civil: Repensando o Cooperativismo no Contexto da Cidadania Ativa, que o cooperativismo genuinamente autogestionário e solidário deveria ser valorizado como projeto estratégico cuja prática poderia permitir maior inovação tanto “no espaço da empresa-comunidade humana” como também “na relação de troca entre os diversos agentes” (Arruda, 1996 *apud* Lechat, 2004, p. 131).

As sínteses produzidas por Gaiger, Singer e Arruda, cada qual com suas especificidades, foram debatidas pela primeira vez em outro evento, no seminário Economia dos Setores Populares: entre a Realidade e a Utopia, realizado na Universidade Católica de Salvador, em 1999. Sua realização foi importante por reunir um conjunto de autores latino-americanos que trabalhavam à época com a temática do trabalho coletivo e da economia popular, mas que ainda não se unificavam em torno de um conceito comum.¹²

Todos esses eventos tiveram sua relevância para que o termo economia solidária passasse a ser reconhecido como novo conceito a ser problematizado cientificamente, envolvendo já um grupo considerável de pesquisadores. Ademais, permitiram a um amplo rol de organizações sociais e de pesquisa compartilhar um instrumental conceitual, o que forneceu maior densidade organizacional em volta do campo da economia solidária no Brasil.

Em termos de publicações que passaram a utilizar sistematicamente o conceito de economia solidária, os registros iniciais também são do final dos anos 1990. Em 1996, o economista Paul Singer, um dos nomes principais nesse processo de construção conceitual, publicou pela primeira vez um texto utilizando o termo economia solidária, no jornal *Folha de S. Paulo*, intitulado *Economia Solidária contra o Desemprego* (Singer, 1996), onde tratou de uma proposta não capitalista de enfrentamento dos crescentes índices de desemprego, calcada no potencial da organização autogestionária dos trabalhadores. No mesmo ano, o termo foi, pela primeira vez, utilizado para se referir a uma proposta de política pública, ao ser incluído no programa de governo do candidato a prefeito de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que teve

12. Gradualmente o tema foi se inserindo nos principais congressos acadêmicos de diferentes áreas, inclusive com o lançamento de congressos específicos e interdisciplinares sobre o tema, entre eles o 1º Congresso Nacional de Pesquisadores de Economia Solidária (Conpes), em 2015.

Singer como um de seus colaboradores de campanha. Em 1998, Singer organizou, com André Ricardo de Souza, o livro *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, englobando experiências de naturezas distintas relatadas por diversos pesquisadores nacionais (Singer e Souza, 1998). Já em 2001, Singer lançou o livro *Introdução à economia solidária*, o qual se tornou obra de referência para as dezenas de novos estudos que estariam por vir, inclusive aqueles com teor crítico. Como reconhecimento a essa trajetória, Singer foi escolhido, em 2003, no início do primeiro governo do presidente Lula, para comandar a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), pasta ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mantendo-se nesse cargo até o início de 2016.

Outra publicação importante para o debate inicial em torno do tema foi organizada em 1999 por Neusa Maria Dal Ri, intitulado *Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*.¹³ O livro debateu os principais temas a serem aprofundados posteriormente, como os desafios da organização econômica autogestionária, a cultura participativa entre os trabalhadores, as bases sociais que os representam, a formação de redes no campo da economia popular, entre outros. Mas talvez a principal contribuição seja o esforço dos autores em estabelecer uma identidade cooperativista das experiências práticas e de seus movimentos social de representação, diferenciando-os do chamado cooperativismo tradicional que se constituiu no Brasil após a Lei nº 5.764/1971, e que tem na Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) sua representante nacional (Dal Ri, 1999).

Esse conjunto de acontecimentos (encontros, mobilizações, publicações etc.) foi fundamental, portanto, para a apropriação conceitual do termo economia solidária e sua institucionalização discursiva, tanto no meio acadêmico como nas próprias organizações representativas dos trabalhadores. De maneira geral, entre os componentes principais envolvidos desde então no universo de pesquisa e da prática da economia solidária, pode-se destacar: *i*) os empreendimentos de economia solidária, considerados sua célula básica de representação, voltados a atividades de produção, prestação de serviços, finanças e consumo; *ii*) as organizações civis de apoio e fomento à economia solidária, contando com inúmeras organizações não governamentais (ONGs), universidades, entidades sindicais e organismos de pastoral social; *iii*) os órgãos de articulação política dos diversos segmentos, como os movimentos sindicais, as redes de troca, as centrais de cooperativas e os fóruns de economia solidária; e *iv*) as organizações governamentais, que desenvolvem políticas de apoio à economia solidária, por meio de programas específicos ou transversais (Gaiger, 2012a).

13. Este livro também surgiu como resultado dos debates ocorridos em um evento acadêmico, o II Simpósio Nacional Universidade-Empresa sobre Autogestão e Participação, em novembro de 1998, no campus de Marília da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), cujo objetivo foi promover um intercâmbio cultural e a troca de experiências entre comunidade acadêmica e entidades de trabalhadores.

Todo esse amplo e diversificado conjunto de organizações foi responsável – direta e indiretamente – pela evolução a partir do início dos anos 2000 de um campo de pesquisa de caráter multidisciplinar e diversificado em termos de estratégias metodológicas. Esse movimento permitiu, inclusive, um alargamento epistemológico da própria economia enquanto área de saber científico, sobretudo quanto aos seus critérios de análise e às regras que norteiam a vida material dos sujeitos (Hespanha e Santos, 2016). As sessões seguintes tratam dos aspectos centrais que definiram essa trajetória.

4 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PESQUISA EM ECONOMIA SOLIDÁRIA

Desde que se consolidou enquanto fenômeno social de relevância para a prática científica, a temática da economia solidária tem adentrado diferentes ramos disciplinares, tais como sociologia, antropologia, economia, administração, psicologia, ciência política, entre outros. O tema passou a ser reconhecido cada vez mais por agências financiadoras, e assim vem figurando-se na agenda corrente de centros de pesquisa e pós-graduação, inclusive com a formação de redes de pesquisadores e iniciativas de cooperação internacional.¹⁴ Como resultado, é possível encontrar publicações em forma de teses, dissertações e artigos científicos em periódicos de diferentes áreas do conhecimento, abordando múltiplas possibilidades de pesquisa. Além dos trabalhos acadêmicos em universidades de todas as regiões do Brasil, há também autarquias e agências de fomento que realizam ou financiam estudos sobre o tema, por exemplo, o Ipea¹⁵ e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

A título de ilustração, Gaiger (2012a) e Ferrarini, Gaiger e Schiochet (2018) identificaram uma elevação bastante significativa no número de grupos de pesquisas em economia solidária vinculados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nos últimos anos. Em 2002, havia catorze grupos indexados; em 2006, o número subiu para 57; e, em 2011, para 130 grupos. Já o banco de currículos *Lattes* contava, no início de 2012, com 5.508 pesquisadores ligados ao tema, dos quais 1.708 eram doutores e 196 bolsistas de produtividade do CNPq.

14. No plano internacional também foram realizados eventos importantes, que culminaram, inclusive, na formação de redes de pesquisadores envolvidos com a temática, como a Rede de Investigadores Latinoamericanos de Economia Social e Solidária (Riless), que agrega pesquisadores e instituições na região. A Riless é responsável pelo primeiro periódico acadêmico criado, exclusivamente, com o intuito de difundir pesquisas com interface com a temática da economia solidária, chamada *Otra Economía*, em circulação desde 2007. Outra rede internacional que envolve pesquisadores sobre a temática é o Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Coletiva (Ciriec). A respeito do Ciriec, ver Menezes e Morais (2017).

15. Entre outras publicações, o Ipea lança semestralmente o seu boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, que possui uma seção chamada Economia Solidária e Políticas Públicas, com textos em formato de nota técnica, os quais abordam diferentes aspectos relacionados à economia solidária, de autoria de pesquisas do próprio Ipea e também de outros organismos de pesquisa. Disponível em: <<https://bit.ly/3giUm8J>>.

Bertucci (2010a) realizou uma análise aprofundada sobre a inserção da economia solidária no universo acadêmico brasileiro a partir das informações disponíveis no banco de teses da Capes. Foram identificados 226 trabalhos acadêmicos (teses e dissertações) ao todo, de 1998, ano da primeira publicação, até o fim de 2007, período final de sua busca.¹⁶ A área das ciências sociais é a que mais concentra, mas também há registros em administração, direito, economia, ciência política, psicologia, vários ramos da engenharia, agronomia, história, entre outros.

Para Gaiger (2012b), apropriação do conceito e o reconhecimento da importância desse tema nas instituições de pesquisa no Brasil trouxeram consigo novas demandas de conhecimentos, o que acarreta também diversos “desafios ao marco epistemológico, teórico e metodológico das ciências”, estimulando assim “novos objetos investigativos e a discussão em torno de métodos e fronteiras disciplinares” (Gaiger, 2012b, p. 5). As primeiras universidades a adotarem o tema em seus programas de graduação e pós-graduação, de maneira geral, foram aquelas que já demonstravam histórico de dedicação ao estudo do cooperativismo e do associativismo. Ademais, boa parte dos estudiosos do tema combina a atividade de pesquisa com alguma prática de extensão universitária junto a grupos e empreendimentos, ou atuaram em órgãos de governo que conduzem políticas públicas de apoio à economia solidária. Com isso, observa-se uma relação circular na qual as práticas e experiências se convertem em foco de atuação de inúmeras organizações civis, em itens das políticas públicas e em temas de pesquisa.

Um dos espaços criados no Brasil que permite essa conexão entre a pesquisa e a ação prática refere-se às incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs).¹⁷ Atualmente, estão em funcionamento mais de oitenta ITCPs em universidades e institutos tecnológicos. Essas entidades aliam ensino, pesquisa e extensão universitária, tendo como eixo central o fortalecimento de experiências de economia solidária no entorno territorial onde os centros de ensino se encontram. Bertucci (2010a) já havia identificado relação direta entre a existência de ITCP e o número de trabalhos acadêmicos sobre o tema registrados pela universidade. Para o autor, muitos estudantes quando iniciam seus primeiros estágios de pesquisa acabam se envolvendo em uma atividade de extensão ligada a uma ITCP, ou vice-versa, de modo que uma atividade estimula a outra.

Por seu turno, uma carência que afeta esses pesquisadores é a falta de registros contábeis oficiais sobre a dinâmica desses empreendimentos – número de postos de trabalho, renda gerada e outros elementos que permitam melhor caracterização da economia solidária no Brasil – fato que compromete, principalmente, análises quantitativas mais gerais sobre as diversas dimensões que envolvem a temática.

16. O primeiro trabalho de pós-graduação a conter o termo economia solidária em seu resumo foi defendido em 1998. Trata-se de uma tese de doutorado em serviço social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) (Pedrini, 1998).

17. Para uma avaliação geral sobre as incubadoras de empreendimentos de economia solidária no Brasil, ver Perisse *et al.* (2017).

Para superar parte dessa carência, a Senaes constituiu o Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (Sies), alimentado por um mapeamento nacional desses empreendimentos em todos os estados brasileiros, com questionários fechados, abordando várias de suas dimensões operacionais. O primeiro mapeamento foi realizado entre 2005 e 2007, registrando informações de 21.859 empreendimentos em todo o território nacional. Já o segundo mapeamento do Sies foi realizado entre 2010 e 2013 (Silva e Carneiro, 2014; Silva, 2017).

5 A PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A partir da consulta pelo termo *economia solidária* nas bases utilizadas, foi possível encontrar um total de 114 artigos científicos, já descontadas as duplicidades, no período que vai de 2001, ano das primeiras publicações, até 2015, ano final de referência para a pesquisa. Todos esses trabalhos envolveram 203 pesquisadores, com ligeira predominância do sexo masculino: 52,2% de homens contra 47,8% de mulheres. Os artigos identificados se dividiram em 64 periódicos diferentes.¹⁸ Os periódicos que superaram cinco publicações foram: *Revista Katálysis* (nove), *Cadernos Ebape.br* (sete), *Revista Sociedade e Estado* (seis) e *Psicologia e Sociedade* (seis). Um ponto digno de nota é o caráter multidisciplinar das publicações, com periódicos indexados nas áreas de sociologia, administração, psicologia, economia, ciência política, cooperativismo, direito, educação, turismo, antropologia, engenharia, comunicação social, extensão rural, saúde pública, serviço social, políticas públicas e desenvolvimento.

As primeiras publicações registradas foram em 2001, com uma edição especial do periódico *Sociedade e Estado*. Desde então, a evolução da quantidade de publicações ano a ano demonstra que a temática foi aos poucos ganhando terreno na literatura em diversas áreas. Na primeira metade do período analisado (2001 a 2008), foram 42 publicações, o que representa média de 5,3 por ano. Na segunda metade (2009 a 2015), foram 72, com média anual de 10,4 publicações, ou seja, quase dobrando o ritmo de publicações identificadas. O ano de 2011 concentrou o maior número de publicações, com dezoito, no total.

Quanto às particularidades das abordagens metodológicas utilizadas nesses artigos, 77 artigos são de natureza empírica, e outros 37 foram escritos como ensaio teórico, com a predominância de pesquisas de natureza explicativa sobre aquelas que buscam relação de causa-efeito ou teste de hipóteses. Entre os artigos empíricos, a maioria apresenta abordagem qualitativa, com 64 artigos contra treze com abordagem quantitativa. A tabela 1 apresenta o número de artigos publicados em cada ano por tipo de abordagem metodológica utilizada, e o gráfico 1 mostra as linhas de evolução dos artigos de cada uma dessas abordagens ano a ano.

18. Para os objetivos desta pesquisa, foram considerados apenas trabalhos em periódicos brasileiros ou, então, artigos de autores brasileiros em periódicos internacionais indexados pelas bases consultadas.

TABELA 1
Produção bibliográfica por abordagem metodológica (2001-2015)

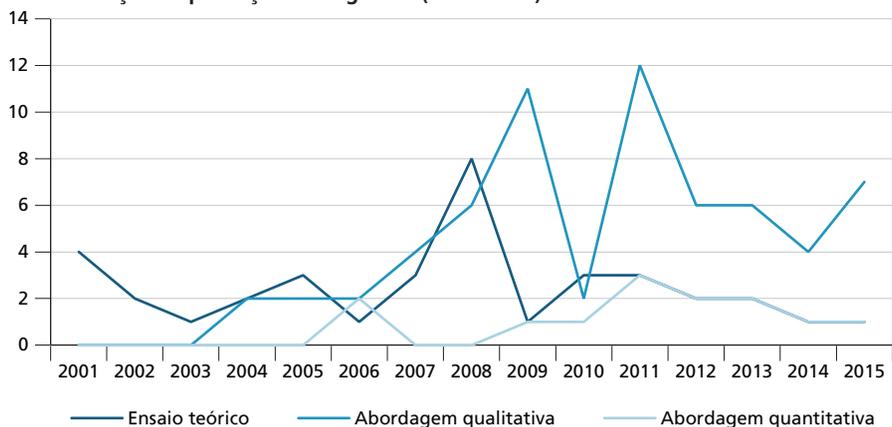
	Ensaio teórico	Pesquisas empíricas		Total
		Abordagem qualitativa	Abordagem quantitativa	
2001	4	0	0	4
2002	2	0	0	2
2003	1	0	0	1
2004	2	2	0	4
2005	3	2	0	5
2006	1	2	2	5
2007	3	4	0	7
2008	8	6	0	14
2009	1	11	1	13
2010	3	2	1	6
2011	3	12	3	18
2012	2	6	2	10
2013	2	6	2	10
2014	1	4	1	6
2015	1	7	1	9
Total	37	64	13	114

Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

Obs.: Algumas pesquisas bibliométricas, ao analisarem as abordagens utilizadas, incluem também uma categoria *mista*, entre a qualitativa e a quantitativa. Aqui se decidiu por classificar cada artigo apenas com essas duas possibilidades, de acordo com a abordagem predominante utilizada pelos autores.

GRÁFICO 1
Evolução da produção bibliográfica (2001-2015)



Fonte: Banco de dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

Obs.: A partir de 2011, as curvas dos ensaios teóricos e dos estudos com abordagem quantitativa seguem a mesma trajetória.

Os artigos publicados como ensaio teórico tiveram maior participação na primeira metade do período analisado, quando responderam por mais da metade das publicações. O assunto principal identificado nesses artigos diz respeito à autogestão, um dos princípios fundamentais da economia solidária, como nos textos de Carvalho e Pires (2001), França Filho (2001), Tauile (2002), Ferraz e Dias (2008), Bertucci (2010b), Benini e Benini (2010), e Lima (2010). Alguns trabalhos aliaram o debate da autogestão com outros assuntos: Coutinho *et al.* (2005), Veronese e Guareschi (2005), e Loch, Amorin e Schmidt (2008) discutiram a relação entre autogestão e as possibilidades de atuação da psicologia social e do trabalho; Lima (2004) analisou a autogestão e a resistência dos trabalhadores às transformações econômicas; e Castanheira e Pereira (2008) discutiram sobre a autogestão e as motivações que conduzem a ação coletiva de trabalhadores. A discussão de outros conceitos relevantes para o tema, como solidariedade, cooperação e associativismo, também foi bastante marcada, como em Singer (2001), Laville (2001), França Filho (2007), Westphal (2008), Monje-Reyes (2011) e Lima e Souza (2014). Foram identificadas ainda outras discussões teóricas, como as relações e as diferenças entre economia solidária e terceiro setor (Lechat e Barcelos, 2002; Escobar e Gutierrez, 2008); as correntes e a trajetória teórica da economia solidária (Paula, 2011; Estivill, 2012).

As relações teóricas entre economia solidária e ambiente econômico também são abordadas por distintas dimensões. Pedrini e Oliveira (2007) abordaram a relação entre economia solidária e combate à pobreza; Namorado (2012) e Calvo (2013) debateram as relações teóricas entre economia solidária e desenvolvimento; Kanan (2011) discutiu a concepção de consumo sustentável; Arroyo (2008) tratou das complementaridades entre associativismo e competição; Iaskio (2006) analisou a inserção de EES em ambientes competitivos; e Dagnino (2015) abordou a relação entre universidade e tecnologias sociais. Alguns artigos desenvolveram ensaios críticos aos fundamentos teóricos da economia solidária e sua natureza alternativa ao capitalismo, como os de Wellen (2008) e Sousa (2008). Por fim, alguns assuntos que também figuraram entre os ensaios teóricos publicados são: *i*) economia solidária em perspectiva internacional (França Filho, 2004); *ii*) poder e controle organizacional em EES (Sá e Soares, 2005); *iii*) Estado, movimentos sociais e políticas públicas (Singer, 2009); e *iv*) catolicismo e economia solidária (Souza, 2007).

Já entre os 77 artigos identificados como de natureza empírica, foi possível ver pela tabela 1 que há grande superioridade no uso de técnicas qualitativas no campo de pesquisa da economia solidária. Quanto ao perfil metodológico desses artigos empíricos, foram avaliadas duas características entre eles: *i*) as estratégias de análise escolhidas pelos autores; e *ii*) as técnicas de coleta de dados utilizadas. A tabela 2 apresenta e sumariza os resultados identificados.

TABELA 2
Estratégias metodológicas e técnicas para coleta de dados

Abordagem	Estratégias metodológicas	Número	Técnicas de coleta de dados	Número
Qualitativa	Estudo de caso	27	Entrevista	36
	Pesquisa exploratória	10	Pesquisa documental	35
	Multimétodos/triangulação	8	Observação (participante e não participante)	25
	Pesquisa ação	7	Grupo focal	6
	Pesquisa etnográfica	5	Diagnóstico/planejamento participativo	3
	Histórico-institucional	3	Análise de redes sociais	2
	Trajetória de vida	2	-	-
	Análise de discurso	1	-	-
	Pesquisa experimental	1	-	-
Quantitativa	Estatística descritiva	10	Tabulação de dados secundários	8
	Estatística multivariada	2	<i>Survey</i>	5
	Estatística correlacional	1	-	-

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Elaboração do autor.

No primeiro item, percebe-se que o método de estudo de caso foi o mais utilizado entre os artigos sobre a abordagem qualitativa, com 27, no total.¹⁹ As pesquisas de natureza exploratória foram utilizadas em dez artigos, e outros oito utilizaram combinações de métodos diferentes em seu desenho analítico. Outras estratégias de análise qualitativa também foram empregadas, o que demonstra a diversidade metodológica desses artigos, como já era esperado, dada a heterogeneidade das áreas de conhecimento que eles abrangem. No caso dos artigos quantitativos, a maior parte fez uso de estatísticas descritivas (média, frequência e desvio-padrão) para elaborar suas análises.

19. Os próprios casos estudados são de natureza bem diversa, entre eles: Carrion (2009) buscou identificar as razões do fracasso do projeto que visava implantar uma central coletiva para a comercialização de resíduos sólidos na Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre; Marcosini (2008) analisou a construção da política pública de apoio a empreendimentos de economia solidária em Campinas/São Paulo; Arakaki (2012) avaliou a articulação entre a cooperativa Coorimbatá e a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) na criação de uma rede de entidades que compõem o Sistema Integrado de Inovação Tecnológica Social (Sitecs); Favero e Eidelwein (2004) analisaram a relação entre psicologia comunitária e a criação de ambientes de geração de trabalho e renda junto à Cooesperança, no município de Santa Maria/Rio Grande do Sul; Fonseca, Lima e Assunção (2004) focaram suas análises no processo de transmissão do conhecimento prático acumulado entre associados de uma cooperativa de produção de artefatos de couro e de material sintético; Coelho e Godoy (2011) buscaram interpretar o processo organizativo de empreendimento solidário no ramo da reciclagem, considerando suas características particulares que extrapolam a questão econômica; Caminha e Figueiredo (2011) analisaram a experiência de implantação de uma moeda social no bairro Conjunto Palmeiras, em Fortaleza/Ceará, pelo Banco Palmas; Cruz-Souza *et al.* (2011) analisaram os processos de incubação por parte da ITCP da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar); Lima e Gomez (2008) estudaram a organização de uma cooperativa da construção civil como estratégia de resistência ao desemprego e o subemprego por parte de alguns trabalhadores; Zaar (2007) avaliou o processo de organização local de um reassentamento de agricultores familiares atingidos por barragem devido à construção de uma hidroelétrica no Rio Iguazu, no Paraná; Cardozo *et al.* (2015) analisaram o comprometimento organizacional em relação aos bens materiais e patrimoniais de uma cooperativa de reciclagem; apenas para citar alguns. Portanto, como se pode perceber, há grande variedade tanto de casos estudados quanto de dimensões analíticas entre as pesquisas em economia solidária.

Já em termos de técnicas ou instrumentos de coleta de dados utilizados, a tabela 2 mostra também que, entre os artigos com abordagem qualitativa, a prevalência maior foi o uso de entrevistas, seguida por análise documental e observação (participante e não participante).²⁰ Ressalta-se também que grande parte desses artigos apresentou combinações entre técnicas diferentes. Entre os artigos quantitativos, a técnica mais utilizada foi a exploração de banco de dados secundários. Nesse caso, o banco de dados do Sies, já citado anteriormente, teve grande importância, pois seis deles foram elaborados com tabulações e análises estatísticas a partir desses dados: Gaiger (2009; 2011; 2012a), Lima, Araújo e Rodrigues (2011) e Silva e Nagem (2012). Outro banco de dados utilizado foi o orçamento federal, por Nagem e Silva (2013), que analisaram a execução orçamentária da política nacional de economia solidária no Brasil. Os demais artigos a respeito da abordagem quantitativa fizeram uso de *survey* para atingirem diferentes propósitos de pesquisa, como em Medeiros e Cunha (2013), Souza Neto e Valery (2010), Godoy *et al.* (2011), Gaiger (2006) e Castilho, Mariani e Garcia (2012). Como já ressaltado, a carência em termos de bancos de dados com informações atualizadas sobre empreendimentos e outras experiências que compõem o universo da economia solidária é um fator que limita a possibilidade de expansão de pesquisas quantitativas sobre a temática.²¹

Por fim, procurou-se classificar os principais objetos de análise nos artigos empíricos sobre economia solidária, com a definição de um assunto central como categoria temática para cada um deles e o exercício de categorização e agrupamento desses assuntos.²² A leitura dos textos permitiu identificar e agrupar em onze categorias temáticas, conforme demonstrado na tabela 3, com suas respectivas referências.

TABELA 3
Assuntos principais de pesquisa e suas referências

Categorias	Referências	Total
Empreendimentos	Andion (2005); Silva <i>et al.</i> (2006); Carrion (2009); Basso, Lemes e Silveira (2010); Coelho e Godoy (2011); Caldas <i>et al.</i> (2011); Silva <i>et al.</i> (2011); Costa <i>et al.</i> (2011); Gattai e Bernardes (2013); Morais <i>et al.</i> (2011); Silva (2012); Laville (2009); Gaiger (2006; 2009; 2011; 2012a); Godoy <i>et al.</i> (2011); Lima, Araújo e Rodrigues (2011); Silva e Nagem (2012); Dias e Souza (2014); Cardoso <i>et al.</i> (2015); Frola e Andrade (2015); Oliveira Neto <i>et al.</i> (2015).	23
Organização do trabalho	Fonseca, Lima e Assunção (2004); Favero e Eidelwein (2004); Barfknecht, Merlo e Nardi (2006); Leite (2007); Lima e Gomez (2008); Santos e Deluiz (2009); Silva e Oliveira (2009); Azambuja (2009); Onuma, Mafra e Moreira (2012); Araujo <i>et al.</i> (2013); Santos e Oliveira (2015); Souza Neto e Valery (2010); Zambelo (2015).	13

(Continua)

20. Em alguns trabalhos, a técnica da observação é descrita como complementar a outras técnicas de levantamento de dados.

21. Em geral, temáticas que utilizam abordagens mais qualitativas recorrem a técnicas como entrevistas, análise documental e observação, enquanto pesquisas sobre temas que privilegiam um enfoque mais quantitativo utilizam predominantemente bases de dados secundários ou questionários como técnica de coleta (tipo *survey*) (Sobral e Mansur, 2013).

22. Em alguns textos, foi difícil definir um assunto específico. Nesses casos, o esforço foi no sentido de classificá-los dentro do tema que mais se enquadrava, de acordo com os objetivos desta pesquisa.

(Continuação)

Categorias	Referências	Total
Subjetividade do trabalho	Cortegoso e Porto (2007); Gonçalves (2008); Ferraz e Cavedon (2008); Dal Magro e Coutinho (2008); Nascimento <i>et al.</i> (2011); Veronese e Guareschi (2009); Andrade (2013); Araújo <i>et al.</i> (2013); Santiado e Yasui (2015).	12
Política pública	Marcosini (2008); Silva (2009); Nagem e Silva (2013); Locks e Gugliano (2013); Alcântara (2014); Adams (2014); e Boni e Vieira (2015)	7
Incubação	Cortegoso (2007); Lechat e Barcelos (2008); França Filho e Cunha (2009); Arakaki (2012).	4
Desenvolvimento comunitário	Rocha Filho e Cunha (2009); Vitcel <i>et al.</i> (2010); Mariani e Arruda (2011); Silva <i>et al.</i> (2011); Medeiros e Cunha (2013).	5
Educação	Meneghetti <i>et al.</i> (2013); Meneghetti (2013); Meneghetti e Barroffadi (2015).	3
Juventude e associativismo	Nardi e Yates (2005); Nardi <i>et al.</i> (2006); Nardi e Rodrigues (2009).	3
Finanças/moedas sociais	Caminha e Figueiredo (2011); Maia (2014); Echegaray (2011); Freitas, Amodeo e Silva (2013).	4
Movimentos sociais	Silva e Oliveira (2011); Gattai e Bernardes (2013).	2
Manifestações culturais	Cunha e Barbosa (2007).	1

Fonte: Banco de dados da pesquisa.
Elaboração dos autores.

Como se pode notar, a maior parte dos textos teve como assunto principal a análise de empreendimentos, com 23 publicações. Tais artigos destacaram diversos aspectos da organização econômica e administrativa dos empreendimentos analisados, como: *i*) qualidade dos produtos e satisfação dos consumidores (Godoy *et al.*, 2011); *ii*) vantagens comparativas dos formatos coletivos (Gaiger, 2006; 2011); *iii*) indicadores de solidarismo e de eficiência dos empreendimentos (Gaiger, 2012a); *iv*) controles financeiros e planos de negócios (Caldas *et al.*, 2011; Silva *et al.*, 2011); *v*) democracia nos processos decisórios (Locks e Gugliano, 2013); *vi*) adoção de tecnologias de informação (Costa *et al.*, 2011; Braz e Cardoso, 2013); *vii*) relação entre EES e desenvolvimento social (Andion, 2005; Basso, Lemes e Silveira, 2010); *ix*) inovações em empreendimentos de economia solidária (Carrion, 2009); *x*) comparações entre variáveis econômicas e organizativas de EES de diferentes estados do Brasil (Silva *et al.*, 2006; Silva e Nagem, 2012); e *xi*) impactos do personalismo e do patriarcalismo nos problemas de gestão (Frota e Andrade, 2015).

A organização do trabalho nos empreendimentos de economia solidária também foi um assunto bem significativo entre os textos, com treze publicações. De modo geral, eles tratam dos processos internos de autogestão e os mecanismos de internalização do associativismo no processo produtivo e/ou na comercialização de bens e serviços. A questão da subjetividade do trabalho foi destacada em doze artigos, sobretudo no campo da psicologia, enfatizando algumas questões, por exemplo, a motivação por fazer parte e ser coproprietário de empreendimentos coletivos, bem como a geração de autoestima de trabalhadores que se envolvem nesses projetos para se reinserirem no mundo do trabalho e garantir sua autonomia

na geração de renda. A junção desses dois temas ressalta a questão da centralidade do trabalho nos estudos sobre economia solidária.

Outro tema recorrente foi a relação entre economia solidária e políticas públicas, com seis artigos identificados. As análises variam bastante em termos da dimensão de política pública abordada, podendo ser desde uma escala nacional da política de economia solidária (Nagem e Silva, 2013), até uma análise das políticas municipais (Silva, 2009; Alcântara, 2014). Outros temas identificados foram: *i*) incubação de empreendimentos; *ii*) desenvolvimento comunitário; *iii*) educação; *iv*) finanças solidárias e moedas sociais; e *v*) movimentos sociais.

Portanto, os dados sintetizados na tabela 3 reforçam a premissa apresentada desde o início deste trabalho, sobre o quanto a temática da economia solidária abrange um leque ampliado de assuntos e objetos a serem pesquisados. Tal constatação abre espaço para uma inserção da temática entre diferentes áreas do conhecimento e a utilização e conjugação de distintas abordagens metodológicas, como já vem ocorrendo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da economia solidária, como discutido neste texto, surgiu (e segue em construção) como um campo paradigmático de investigação científica, enquanto objeto de reflexão acadêmica e interpretações teóricas, em um período relativamente recente, ganhando espaço nos institutos de pesquisa e nos veículos de publicação científica com o tempo. O conceito foi cunhado a partir de uma realidade latino-americana de desestruturação do mercado de trabalho e fragilidade das instituições públicas e programas sociais. Em função disso, de forma combinada com a produção acadêmica, a inserção do tema, tanto nos discursos e práticas dos principais movimentos sociais como na agenda governamental, também contribuiu bastante para essa institucionalização conceitual nos últimos anos.

Os resultados da pesquisa bibliométrica aqui apresentados evidenciam que o tema vem sendo objeto de interesse científico em diferentes ramos do conhecimento, não se limitando apenas às áreas das ciências sociais e econômicas. Quanto à caracterização da produção bibliográfica identificada nos periódicos, foi possível perceber que há uma grande variedade de abordagens metodológicas e enquadramentos temáticos, o que implica uma diversidade de possibilidades de análise, a depender dos objetivos dos pesquisadores. Embora a grande maioria seja de artigos empíricos, foi encontrado um número considerável de ensaios teóricos, que em geral abordam aspectos conceituais relevantes para a área como autogestão, associativismo, solidariedade como fator produtivo, além de levantarem críticas sobre a própria consistência teórica ou relevância social de suas experiências. Entre os textos empíricos, verificou-se uma predominância da adoção de abordagens

qualitativas, com um perfil metodológico bastante variado e a coexistência de múltiplos instrumentos. Os métodos mais utilizados foram o estudo de caso e a pesquisa exploratória e, entre as técnicas de coleta de dados, entrevistas e pesquisa documental. Por sua vez, os registros de estudos com abordagem quantitativa aumentaram nos anos mais recentes, sobretudo após a criação do Sies, que preencheu, em parte, a lacuna de dados quantitativos sobre as experiências de economia solidária no Brasil, possibilitando novos conhecimentos acerca da realidade socioeconômica de suas experiências práticas.

Com isso, pode-se dizer que a produção científica sobre economia solidária apresenta ao menos duas características centrais: *i) ela é multidisciplinar*, uma vez que se encontra fomentada por diversas áreas do saber e pela coexistência de múltiplos instrumentos de pesquisa; e *ii) é descentralizada*, não se concentrando em um determinado número de pesquisadores ou centros de pesquisa específicos. Tal fato resulta, justamente, das diversas dimensões teóricas e de práticas sociais que abrangem o campo da economia solidária, concretizadas em suas distintas iniciativas de trabalho coletivo e representação social.

Enquanto conceito, trata-se de um constructo complexo, com diferentes concepções, dimensões e contextos de aplicação que, por consequência, é compreendido sob distintas abordagens metodológicas. A ideia é que essas considerações levantadas e debatidas neste texto possam tanto subsidiar o desenvolvimento de projetos de pesquisa (novos ou em andamento) em diferentes áreas do pensamento como também gerar novos questionamentos sobre os fenômenos sociais que podem ser enquadrados sob a lente da economia solidária.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, T. Educação na economia solidária: desafios e perspectivas. **Revista Educação** (UFSM), v. 39, n. 3, 2014.
- ALCÂNTARA, F. H. C. Políticas públicas municipais e economia solidária. **Revista Interações**, v. 15, n. 1, 2014.
- ANDION, C. A gestão no campo da economia solidária: particularidades e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 71-101, 2005.
- ANDRADE, M. C. Loucura e trabalho no encontro entre saúde mental economia solidária. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, n. 1, p. 174-191, 2013.
- ARAKAKI, A. H. Sistema integrado de inovação tecnológica social: programa de incubação de empreendimentos econômicos solidários EIT-UFMT. **Revista Interações**, v. 13, n. 1, p. 59-68, 2012.

ARAUJO, G. E. *et al.* Economia solidária à luz do ambiente isonômico de Guerreiro Ramos. **Revista Eletrônica de Ciências Administrativas**, v. 12, n. 1, 2013.

ARROYO, J. C. Cooperação econômica versus competitividade social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

AZAMBUJA, L. R. Os valores da Economia Solidária. **Sociologias**, n. 21, p. 282-317, 2009.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARFKNECHT, K. S.; MERLO, A. R. C.; NARDI, H. C. Saúde mental e economia solidária. **Psicologia & Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 54-61, maio/ago. 2006.

BASSO, D.; LEMES, F. M.; SILVEIRA, D. C. Economia Solidária e dinâmica de desenvolvimento local: um estudo de empreendimentos econômicos solidários no município de Ijuí-RS. **Revista Emancipação**, v. 10, n. 1, 2010.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G. As contradições do processo de autogestão no capitalismo: funcionalidade, resistência e emancipação pela economia solidária. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 17, n. 2, 2010.

BERTUCCI, J. O. **A produção de sentido e a construção social da economia solidária**. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2010a.

_____. Desenvolvendo a solidariedade no caminho da transição: um ensaio sobre a teoria do socialismo a partir de Marx. **Revista Economia e Sociedade**, v. 19, n. 1, 2010b.

BONI, I. M.; VIEIRA, R. Turismo alternativo solidário e o Centro Público de Economia Solidária de Itajaí, SC. **Revista Interações**, v. 16, n. 2, jul./dez. 2015.

BRAZ, C. L. R.; CARDOSO, O. Economia solidária e redes sociais: antigos fenômenos, novas feições. **Organizações em Contexto**, v. 9, n. 17, p. 59-77, 2013.

CALDAS, C. B. *et al.* Controles financeiros na economia solidária são necessários? **Revista Eletrônica de Gestão e Serviços**, v. 2, n. 2, ago./dez. 2011.

CALVO, V. G. Acercamiento a las prácticas de la economía social, la economía solidaria y la economía del común, ¿qué nos ofrecen? **Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales**, n. 15, p. 11-124, 2013.

CAMINHA, U.; FIGUEIREDO, M. Atividade financeira e moeda: análise da experiência do conjunto palmeiras em Fortaleza-CE. **Revista de Direito FGV**, v. 7, n. 1, 2011.

CARDOZO, B. D. A. *et al.* Comprometimento organizacional e gestão de bens materiais e patrimoniais em um empreendimento econômico solidário. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 4, p. 15-42, 2015.

CARRION, R. M. Competição e conflito em redes de economia solidária. **Cadernos Ebape.br**, v. 7, n. 4, p. 547-557, 2009.

CARVALHO, R. A.; PIRES, S. D. Em busca de novas solidariedades: os empreendimentos da economia social em questão. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1, jun./dez. 2001.

CASTANHEIRA, M. E. M.; PEREIRA, J. R. Ação coletiva no âmbito da economia solidária e da autogestão. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 116-122, 2008.

CASTILHO, M. A.; MARIANI, M. A. P.; GARCIA, R. A. M. Economía solidaria y condiciones de autogestión en emprendimientos económicos solidarios en el municipio de Aquidauana (MS – Brasil). **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 21, n. 5, p. 1225-1243, 2012.

COELHO, D. B.; GODOY, A. S. De catadores de rua a recicladores cooperados: um estudo de caso sobre empreendimentos solidários. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, 2011.

CORTEGOSO, A. L. Identificação e descrição de relações comportamentais na economia solidária. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 27, n. 2, 2007.

CORTEGOSO, A. L.; PORTO, V. C. F. Comportamento humano e normas de conduta em economia solidária: relato de experiência. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 4, 2007.

COSTA, S. N. *et al.* Construção de um Website para a Cooperselecta, no Bairro Montanhão: a adoção de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) em um empreendimento de economia solidária. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 2, n. 2, 2011.

COUTINHO, M. C. *et al.* Novos caminhos, cooperação e solidariedade: a psicologia em empreendimentos solidários. **Psicologia & Sociedade**, v. 17, n. 1, 2005.

CRUZ-SOUZA, F. *et al.* Las incubadoras universitarias de economía solidaria en Brasil. **Revesco: revista de estudios cooperativos**, v. 106, n. 4, 2011.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**. 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2012.

CUNHA, E. V.; BARBOSA, A. R. Reflexos da cultura brasileira nas expressões da dádiva em clubes de troca: O caso da II feira baiana de economia solidária. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 6, n. 2, 2007.

DAGNINO, R. Como é a universidade de que o Brasil precisa? **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 20, n. 2, p. 293-333, 2015.

DAL RI, N. M. (Org.). **Economia solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho**. São Paulo: Arte e Ciência, 1999.

DIAS, T. F.; SOUZA, W. J. Gestão Social e Economia Solidária: o caso da Associação dos Produtores e Produtoras Rurais da Feira Agroecológica de Mossoró (Aprofam), Mossoró-RN. **Revista Teoria e Prática da Administração**, v. 4, n. 1, p. 261-294, 2014.

ESCOBAR, J. J.; GUTIERREZ, A. C. Tercer sector y univocidad conceptual: necesidad y elementos configuradores. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

ESTIVILL, J. Espacios públicos y privados: construyendo diálogos en torno a la economía solidaria public and private spaces. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, 2012.

FAVERO, E.; EIDELWEIN, K. Psicologia e cooperativismo solidário: possíveis (des)encontros. **Psicologia & Sociedade**, v. 16, n. 3, p. 35-40, set/dez. 2004.

FERRARINI, A. V.; GAIGER, L. I.; SCHIOCHET, V. O estado da arte e a agenda de pesquisa em economia solidária no Brasil. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 6, n. 12, 2018.

FERRAZ, D. L. S.; DIAS, P. Discutindo autogestão: um diálogo entre os pensamentos clássico e contemporâneo e as influências nas práticas autogestionárias da economia popular solidária. **Revista Organização & Sociedade**, v. 5, n. 46, 2008.

FERRAZ, D. L. S.; CAVEDON, N. R. A exclusão e a inclusão social: depoimentos das praticantes da economia popular solidária. **Cadernos Ebape.br**, v. 6, n. 4, 2008.

FONSECA, G. C.; LIMA, F. P. A.; ASSUNÇÃO, A. Transmissão do saber prático: as dificuldades do processo ensino-aprendizagem em uma cooperativa autogestionária. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 29, n. 109, p. 45-53, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1, 2001.

_____. A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública? **Cadernos Ebape.br**, v. 2, n. 1, 2004.

_____. Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, 2007.

FRANÇA FILHO, G. C.; CUNHA, E. V. Incubação de redes locais de economia solidária: lições e aprendizados a partir da experiência do projeto Eco-Luzia e da metodologia da Ites/UFBA. **Organizações & Sociedade**, v. 16, n. 51, 2009.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. L. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

FREITAS, A. F.; AMODEO, N. B. P.; SILVA, F. D. Crédito solidário e desenvolvimento local: o caso da Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária de Araponga – MG. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 19, 2012.

FROTA, L. A.; ANDRADE, A. G. A influência do patriarcalismo, personalismo e do “jeitinho” na gestão dos empreendimentos econômicos solidários. **Revista Diálogo**, n. 28, 2015.

GAIGER, L. I. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2, p. 513-545, 2006.

_____. A associação econômica dos pobres como via de combate às desigualdades. **Caderno CRH**, v. 22, n. 57, p. 563-580, 2009.

_____. Relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários. **Revista Lua Nova**, n. 83, p.79-109, 2011.

_____. A outra racionalidade da economia solidária. Conclusões do primeiro Mapeamento Nacional no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, p. 57-77, 2012a.

_____. Práticas sociais e conhecimento acadêmico no campo da economia solidária. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 73, 2012b.

GATTAL, S.; BERNARDES, M. A. Papel e responsabilidades da universidade no processo socioeducativo presente em movimentos de economia solidária. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 14, n. 6, 2013.

GODOY, L. P. *et al.* Uma análise da satisfação dos consumidores da feira de economia solidária de Santa Maria. **Revista Iberoamericana de Engenharia Industrial**, v. 2, n. 2, 2011.

GONÇALVES, A. F. Experiências em economia solidária e seus múltiplos sentidos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. **Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas**. Coimbra/Portugal: Almedina, 2011.

HESPANHA, P.; SANTOS, L. L. O nome e a coisa: sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal. **Revista de Economia Solidária – Acesa**, n. 9, 2016.

IASKIO, E. L. S. A economia solidária diante da concorrência capitalista: os limites econômicos da autogestão. **Revista Emancipação**, v. 6, n. 1, 2006.

KANAN, L. A. Consumo sustentável e Economia Solidária: alguns conceitos e contribuições da Psicologia. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 23, n. 3, p. 607-624, 2011.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LAVILLE, J. L. Economia solidária, a perspectiva europeia. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1, 2001.

_____. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, p. 7-47, 2009.

LECHAT, N. M. P. **Trajетórias intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

LECHAT, N. M. P.; BARCELOS, E. Economia social, economia solidária, terceiro setor: do que se trata? **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, 2002.

_____. Autogestão: desafios políticos e metodológicos na incubação de empreendimentos solidários. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p.96-104, 2008.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, 2007.

LIMA, J. C. O Brasil de FHC: estado mínimo, precarização do trabalho assalariado e economia solidária. **Revista Emancipação**, v. 4, n. 1, 2004.

_____. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? **Sociologias**, v. 12, n. 25, 2010.

LIMA, J. C.; ARAÚJO, A. M. C.; RODRIGUES, C. C. P. Empreendimentos urbanos de Economia Solidária: alternativa de emprego ou política de inserção social? **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2011.

LIMA, J. C.; SOUZA, A. R. Trabalho, solidariedade social e economia solidária. **Revista Lua Nova**, v. 93, 2014.

LIMA, S. M.; GOMEZ, C. M. Construtores de casa e artífices de cidadania: modos cooperativos de trabalhar e viver. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, v. 6, n. 2, 2008.

LOCH, C. L.; AMORIN, L.; SCHMIDT, L. L. Economia solidária: possibilidade de (re)humanização do trabalho. **Revista Ciências da Administração**, v. 10, n. 20, 2008.

LOCKS, P.; GUGLIANO, A. A. Democracia e economia solidária: limitações e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, 2013.

MARCOSINI, A. F. Política pública de economia solidária: uma política em construção. **Educação Temática Digital**, v. 9, n. 2, 2008.

MARIANI, M. A. P.; ARRUDA, D. O. P. A economia solidária como elemento fomentador do desenvolvimento local de Corumbá/MS/Brasil face à inserção dos pescadores artesanais na atividade do turismo. **Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 9, n. 4, p. 613-622, 2011.

MEDEIROS, A. C.; CUNHA, E. V. Economia solidária e desenvolvimento local: a prática dos empreendimentos econômicos solidários na região do Cariri Cearense. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, 2013.

MENEGHETTI, R. C. Educação matemática e economia solidária: uma aproximação por meio da etnomatemática. **Revista Latinoamericana de Etnomatemática**, v. 6, n. 1, 2013.

MENEGHETTI, R. C. G.; BARROFALDI, R. C. Z. Práticas efetivas em educação matemática no contexto de um banco comunitário. **Revista Bolema**, v. 29, n. 53, 2015.

MENEGHETTI, R. C. G. *et al.* Sobre três processos educativos em educação matemática para empreendimentos em economia solidária. **Revista Reflexão & Ação**, v. 21, n. 1, 2013.

MENEZES, D. F.; MORAIS, L. P. Em busca de avanços teóricos acerca da economia social e solidária: a contribuição do Ciriec – Brasil. Brasília, Ipea, **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, n. 63, 2017.

MONJE-REYES, P. Economía solidaria, cooperativismo y descentralización: la gestión social puesta en práctica. **Cadernos Ebape.br**, v. 9, n. 3, 2011.

MORAIS, E. E. *et al.* Propriedades coletivas, cooperativismo e economia solidária no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, 2011.

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

NAMORADO, R. Para uma economia solidária: a partir do caso português. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, 2012.

NARDI, H. C. *et al.* Subjetividade e solidariedade: a diversidade das formas de implicação dos jovens na economia solidária. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 19, n. 2, 2006.

NARDI, H. C.; RODRIGUES, M. C. Solidariedade, competitividade e reflexão ética nos contextos da nova economia e da economia solidária. **Psico**, v. 40, n. 4, 2009.

NARDI, H. C.; YATES, D. B. Transformações contemporâneas do trabalho e processos de subjetivação: os jovens face à nova economia e à economia solidária. **Estudos de Psicologia**, v. 10, n. 1, 2005.

OLIVEIRA NETO, G. C. *et al.* Governança corporativa voltada à Produção Mais Limpa. **Revista Gestão & Produção**, v. 22, n. 1, 2015.

ONUMA, F. M. S.; MAFRA, F. L. N.; MOREIRA, L. B. Autogestão e subjetividade: interfaces e desafios na visão de especialistas da ANTEAG, Unisol e Unitrabalho. **Cadernos Ebape.br**, v. 10, n. 1, 2012.

PAULA, A. P. P. A Economia Solidária e a questão do imaginário: em busca de novas perspectivas. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 57, 2011.

PEDRINI, D. M. **Entre laços e nós – associativismo, autogestão, identidade coletiva**: a empresa de produção socializada EAPS Brusque/SC. 1998. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

PEDRINI, D. M.; OLIVEIRA, A. L. A economia solidária como estratégia de desenvolvimento. **Revista Emancipação**, v. 7, n. 1, 2007.

PERISSE, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. Brasília, Ipea, **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, n. 63, 2017.

RAZETO, L. **Los caminos de la economía de solidaridad**. Santiago: Vivarium, 1993.

ROCHA FILHO, A. N.; CUNHA, L. A. Economia solidária: alternativa de desenvolvimento, geração de trabalho, renda e resistência à exclusão social. **Revista Emancipação**, v. 9, n. 1, 2009.

SÁ, M. G.; SOARES, G. J. V. Reflexões sobre poder e controle nas Organizações da Economia Solidária (OES). **Cadernos Ebape.br**, v. 3, n. 2, 2005.

SANTIAGO, E.; YASUI, S. Saúde mental e economia solidária: cartografias do seu discurso político. **Revista Psicologia & Sociedade**, v. 27, n. 3, 2015.

SANTOS, B. S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, A. M.; DELUIZ, N. Economia popular e educação: percursos de uma cooperativa de reciclagem de lixo no Rio de Janeiro. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 7, n. 2, 2009.

SANTOS, J. C.; OLIVEIRA, B. A. M. Possibilidades para a psicologia na economia solidária. **Revista Psicologia & Sociedade**, v. 27, n. 2, 2015.

SILVA, F. A. *et al.* Os princípios de economia substantiva de Karl Polanyi em relações de economia solidária: o caso do povoado cruz. **Revista Eletrônica de Ciências Administrativas**, v. 10, n. 2, 2011.

SILVA, L. T. Concepção de trabalho utilizado nos empreendimentos solidários: experiência do centro de economia solidária da Bahia-Cesol. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 2, n. 2, 2012.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. Capital social, hierarquia e êxito em um empreendimento de “economia solidária”. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2009.

SILVA, S. P. Economia solidária e políticas públicas de desenvolvimento local: uma análise de dois programas de gestão pública no Brasil. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 2, n. 3, 2009.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 1945).

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil. Brasília, Ipea, **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 57, 2014.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

SILVA, S. P. *et al.* Trabalho coletivo e geração de renda em empreendimentos de economia solidária. **Revista Oikos**, v. 17, n. 2, 2006

SINGER, P. Economia Solidária contra o Desemprego. **Folha de S.Paulo**, 11 jul. 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/3ISAU4D>>.

_____. Economia solidária versus economia capitalista. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1, 2001.

_____. Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria. **Íconos: revista de ciencias sociales**, n. 33, 2009.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 1998.

SINGLETON, R. A.; STRAITS, B. C. **Approaches to social research**. New York: Oxford University Press, 1999.

SOBRAL, F. J. B. A.; MANSUR, J. A. Produção científica brasileira em comportamento organizacional no período 2000-2010. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1. 2013.

SOUSA, D. N. Reestruturação capitalista e trabalho: notas críticas acerca da economia solidária. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 11, 2008.

SOUZA, A. R. Igreja Católica e mercados: a ambivalência entre a solidariedade e a competição. **Religião & Sociedade**, v. 27, n. 1, 2007.

SOUZA NETO, M. P.; VALÉRY, F. D. O doce sabor da cooperação: uma matriz de relacionamento colaborativo na economia solidária. **RMPE: Revista da Micro e Pequena Empresa**, v. 4, n. 1, 2010.

SPINK, M. J.; MENEGON, V. M. A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos. *In*: SPINK, M. J. (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**. São Paulo: Cortez, 2000.

TAUILE, R. Do socialismo de mercado à economia solidária. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 6, n. 1, 2002.

VANTI, N. P. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. **Ciência da Informação**, v. 31, n. 2, 2002.

VERGARA, S. C.; PECI, A. Escolhas metodológicas em estudos organizacionais. **Organizações e Sociedade**, v. 10, n. 27, 2003.

VERONESE, M. V.; GUARESCHI, P. Possibilidades solidárias e emancipatórias do trabalho. **Psicologia & Sociedade**, v. 17, n. 2, 2005.

_____. Subjetividade, trabalho e economia solidária. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, 2009.

VITCEL, M. S. *et al.* Contribuições da economia solidária para o desenvolvimento regional sustentável: o caso da Incubadora Itecsol da Unijuí. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 8, n. 16, 2010.

WELLEN, H. A. R. Contribuição à crítica da ‘economia solidária’. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

_____. **Para a crítica da “economia solidária”**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

WESTPHAL, V. H. Diferentes matizes da idéia de solidariedade. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2008.

ZAAR, M. La economía solidaria como solución a la agricultura familiar: el caso del reassentamiento São Francisco, Cascavel, Paraná, Brasil. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 245, 2007.

ZAMBELO, E. A Economia Solidária como um princípio de organização do trabalho: formação e assessoria técnica para catadores de material reciclável. **Revista Gepros**, v. 10, n. 2, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARAUJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? Brasília: Ipea, 2005. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 28.

CORIOLOANO, L. N.; ALMEIDA, H. M. O turismo no Nordeste brasileiro: dos *resorts* aos núcleos de economia solidária. **Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 247, 2007.

GUARESCHI, P. A.; VERONESE, M. V. Por que trabalhar com economia solidária na Psicologia Social. **Psico**, v. 40, n. 1, 2009.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Otra Economia: Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria**, v. 4, n. 7, 2010.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. Brasília, Ipea, **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 61, 2016.

DIMENSÕES SOCIOESTRUTURAIS DOS EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

A economia solidária enquanto fenômeno social manifesta-se objetivamente quando grupos de indivíduos se organizam de forma associativa, sem relação direta de compra e venda de força de trabalho entre eles, para desempenhar diferentes atividades com finalidade econômica, sejam estas voltadas à produção propriamente dita e à prestação de serviços, sejam direcionadas a atividades de intermediação, como a constituição de fundos para microfinanças locais, trocas de produtos e serviços de interesse comum, compras conjuntas, utilização coletiva de bens ou espaços de produção, assessoramento e assistência técnica, serviços de comercialização, entre outras (Singer e Souza, 2000; Laville, 2006; França Filho, 2006). Porém, dada a alta informalidade que caracteriza tais experiências, há grande carência de registros e informações que permitam uma melhor caracterização desse universo de práticas no país.

Em 2009, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) – ligada, à época, ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – iniciou a realização da segunda rodada de informações gerais a serem coletadas para a montagem do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies), com vistas a justamente atender parte dessa carência. A construção dessa base de dados partiu da premissa de que o reconhecimento da diversidade de estratégias populares para a geração de trabalho e renda é um passo fundamental para a criação de mecanismos que valorizem seu potencial. Com isso, a obtenção de um conjunto considerável de informações possibilita melhor compreensão sobre seus principais padrões de localização e organização, bem como seus pontos de conexão com o sistema econômico mais geral e os espaços de disputa política que seus atores estão envolvidos. De porte dessas informações, torna-se possível um planejamento mais contundente de programas, estratégias e tecnologias de intervenção e capacitação

1. Este capítulo se refere a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea como Texto para Discussão nº 2.271. Disponível em: <<https://bit.ly/2X1cSL2>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

para melhor aproveitamento desse potencial, seja via ações diretas entre grupos na sociedade engajados nessa temática, seja via ações governamentais por meio de políticas públicas.³

Dada essa contextualização, o objetivo traçado neste capítulo foi fazer uma análise das principais informações disponibilizadas por esse banco de dados, a partir de tabulações e cruzamentos estatísticos descritivos específicos, para traçar um panorama geral das estruturas operacionais que caracterizam os chamados *empreendimentos de economia solidária* (EES), espalhados em todo o território nacional. A investigação focou-se mais diretamente em informações que permitissem uma caracterização mais abrangente sobre aspectos organizativos, econômicos e políticos, na tentativa de captar também os fatores de diferenciação estrutural entre os EES no país. Com isso, buscou-se identificar elementos comuns que explicitem e problematizem, com base em um conjunto de variáveis selecionadas, suas particularidades (limitações e virtualidades) mais relevantes.

Para tanto, partiu-se de algumas premissas orientadoras: *i*) os EES são caracterizados por forte heterogeneidade estrutural; *ii*) as diferenças entre estes se manifestam em distintas dimensões econômicas e/ou sociopolíticas; *iii*) os EES também são marcados por distintas motivações para sua constituição; e *iv*) ainda assim, é possível traçar algumas padronizações para o entendimento mais geral do fenômeno da economia solidária no Brasil e seu desenvolvimento enquanto alternativa de organização econômica dos trabalhadores.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo-se esta introdução. Na seção 2, foi realizada uma discussão sobre as principais posições teóricas envolvidas no debate sobre economia solidária no Brasil, enfatizando-se também alguns fatores empíricos a serem problematizados ao longo do texto. A seção 3 apresenta a discussão propriamente dita dos dados do Sies, tabulados e analisados a partir de três dimensões distintas, denominadas neste trabalho de dimensões socioestruturais: dimensão organizativa, dimensão econômica e dimensão política. Por fim, seguem as considerações finais.

2 A ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

No contexto da realidade brasileira, ao longo da década de 1990, já como resultado da redemocratização e do retorno da garantia de livre associação no país, surgiram no cenário político nacional muitos grupos populares que apresentavam entre seus pontos organizativos o cooperativismo e o associativismo. Como mecanismo de unificar o discurso em torno dessa pauta, um conjunto significativo de intelectuais e representantes de movimentos sociais passou a adorar o termo *economia solidária*,

3. Para um detalhamento do processo de construção metodológica e os impasses ocorridos, ver nota metodológica no apêndice A.

como conceito que aglutina e mobiliza uma miríade de iniciativas econômicas populares, seja no meio urbano, seja no meio rural, isto é, uma unidade em meio à diversidade (Silva, 2018a; 2018b).

Para Singer (2002), a economia solidária surgiu como resposta por parte de diferentes grupos sociais às contradições do sistema capitalista e às imperfeições das relações de mercado, em que uma parcela da população excluída do mercado de trabalho “formalizado” busca sua sobrevivência coletivamente. Sua ideia traz consigo princípios que perpassam em diferentes graus a busca pela satisfação das necessidades, a igualdade de oportunidades, a preservação do meio ambiente e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

São múltiplas as iniciativas que se organizam sobre esse paradigma, com destaque para as cooperativas em diferentes setores da economia, além de outras formas de associativismo ou coletivos informais de organização socioprodutiva, tais como: associações agrícolas e unidades agroindustriais; fábricas de pequeno porte; centrais de reciclagem de resíduos sólidos; agências prestadoras de serviços (limpeza, manutenção de equipamentos, construção civil etc.); entre outras. Essas iniciativas, comumente denominadas no Brasil como empreendimentos de economia solidária, constituem sua célula básica de representação na dinâmica econômica real.

O termo *empreendimento* remete, segundo Coraggio (2007), à obtenção e à organização de recursos, com a finalidade de atingir determinado resultado. As diretrizes operacionais básicas que lhes caracterizam são: posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática por participação direta ou, no caso dos empreendimentos maiores, por representação; repartição da receita líquida entre os associados; e destinação do excedente anual por critérios acertados entre todos os trabalhadores envolvidos (Singer, 2002).

Nessa perspectiva, os EES são iniciativas econômicas que não visam tecnicamente ao lucro – pois são associações de pessoas, e não de capital – e buscam oferecer a seus integrantes uma possibilidade de superar as limitações do trabalho individual, sobretudo no caso de grupos com poucos recursos além do próprio trabalho para investirem em um negócio. Porém, seus integrantes não são diretamente cobertos por legislações e garantias relacionadas ao trabalho assalariado. Cabe, portanto, aos próprios trabalhadores cooperados efetuarem como autônomos seus vínculos contributivos com o sistema de seguridade social, com o objetivo de estarem elegíveis aos benefícios previdenciários.

Na visão de Gaiger (2001), os EES são marcados por duas lógicas distintas (empresarial e solidária). No tocante ao caráter empresarial, pode-se dizer que enfrentam os mesmos desafios que uma microempresa comum,⁴ por apresentarem

4. Sobre as perspectivas econômicas de micro e pequenas empresas no Brasil, ver Rovere (2001) e Nogueira (2019).

estruturas produtivas análogas e ressentirem-se de problemas semelhantes, tais como: “padrão tecnológico modesto, atuação em pequena escala, carência de recursos para modernização, atrelamento a empresas maiores e outros agentes econômicos etc.” (*op. cit.*, p. 197). Por sua vez, o caráter solidário é citado como o principal fator de diferenciação desses empreendimentos em relação às demais empresas, que se baseiam na posse privada dos meios de produção (bens de capital) e organização assalariada do trabalho. Com isso, a cooperação na esfera do trabalho, uma vez internalizada como prática cotidiana, pode propiciar fatores adicionais de eficiência em favor do empreendimento, contribuindo diretamente para sua viabilidade. No entanto, essa “simbiose” possível entre solidarismo e empreendedorismo econômico é comprometida quando se observa que, em geral, os setores das atividades nos quais se situam os EES são demandantes de força de trabalho pouco especializada e, por conseguinte, pouco valorizada. Nesse sentido, Gaiger (2001) entende que o êxito dessas experiências depende da capacidade de complementaridade e articulação de suas lógicas intrínsecas, tanto no sentido empresarial, o qual envolve a busca de resultados positivos por meio de uma ação planejada e da otimização dos fatores produtivos, humanos e materiais, quanto no sentido solidário, por intermédio da cooperação entre os associados e da utilização coletiva dos recursos disponíveis em benefício de todo o grupo.

Outro fator que caracteriza um EES é a existência de vínculos sociais anteriores que conectam seus associados entre si, seja por já dividirem outros ambientes de trabalho, seja por serem de uma mesma localidade, ou familiares, ou até mesmo por pertencerem a grupos étnicos em comum. Por tal motivo, a razão econômica presente nesses empreendimentos tende a combinar-se com outros vínculos sociais geradores de *solidariedade de proximidade*, que vão além das *solidariedades naturais* presentes na esfera doméstica. Isso se traduz tanto em maior envolvimento dos participantes nas questões relativas ao empreendimento, quanto no seu relacionamento com as questões locais e comunitárias nas quais estão inseridos (França Filho, 2006; Leite, 2009). Essa solidariedade também pode transcender fronteiras territoriais, com a formação de diferentes tipos de redes de cooperação e articulações entre EES, com vistas a romper o isolamento e a marginalização que estes enfrentam em suas dinâmicas setoriais específicas, para atingir fins econômicos (comercialização, financiamento, capacitação etc.) e políticos (representação e políticas públicas) em comum.

Demoustier (2006) ressalta que um empreendimento coletivo, nos moldes da economia solidária, não se reduz à mera soma de empreendedores individuais. Seus integrantes constroem sinergias, à medida que conjugam suas motivações e seus recursos, que permitem a acumulação de competências internas – por meio do aprendizado mútuo – e externas – por diferentes tipos de articulações –, as quais são fundamentais para a viabilidade do projeto. Com isso, o princípio da “dupla

qualidade” de seus membros – de serem, ao mesmo tempo, sócios e trabalhadores ou usuários do empreendimento – insere-se como a base do agrupamento de um empreendimento coletivo, “pois ele vincula o poder de decisão não à propriedade do capital e, sim, à participação na realização da atividade” (*op. cit.*, p. 104). Por sua vez, a autora ressalta que os empreendimentos coletivos – dada a coabitação de atores de origens, motivações e identidades diversas – enfrentam o desafio de combinar e articular difíceis lógicas econômicas, sociais, culturais e políticas, que resultam em uma difícil missão de “conciliar a autonomia individual e o engajamento coletivo” em torno de “identidades sociais” (*op. cit.*, p. 104) e compromissos comuns.

No que tange à prática concreta da *autogestão* nos EES, um dos aspectos centrais de distinção das experiências caracterizadas como de economia solidária, a constituição de mecanismos internos que incentivem os associados a participarem diretamente das decisões cotidianas nos empreendimentos torna-se um dos grandes desafios.⁵ Isso porque a própria ideia de que os associados são proprietários e empregados ao mesmo tempo, o que gera responsabilidades diferenciadas em no que concerne a uma empresa comum, não é algo tão simples de ser assimilado internamente pelos indivíduos em uma sociedade balizada pela relação assalariada de trabalho (trabalho alienado), ainda que esta se encontre em crise. Em grupos pequenos de pessoas, a circulação de informações é maior e os custos da participação são menores, mas, em grupos com um contingente de sócios mais elevado, há a necessidade de se estabelecer estratégias para garantir o exercício efetivo da gestão democrática.

No tocante à personalidade jurídica desses empreendimentos, o formato geralmente apontado como um “ideal” a buscar-se é como organização cooperativa, que no Brasil é regulada por dois instrumentos jurídicos principais: *i*) a Lei nº 5.764/1971, conhecida como Lei Geral do Cooperativismo; e *ii*) a Lei nº 12.690/2012, denominada Lei do Cooperativismo de Trabalho. Porém as exigências burocráticas e tributárias para a formalização desse tipo de organização fazem com que muitos EES atuem como outros formatos de formalização intermediária, como as associações,⁶ ou, até mesmo, como grupos informais. Nesse caso, a informalidade representa uma série de dificuldades e limitações no desempenho das atividades econômicas, por exemplo, a impossibilidade de emitir nota fiscal na comercialização de seus produtos e serviços, o que os condena a realizar atividades comerciais em circuitos restritos de consumo. Outro fator limitante se refere à

5. A noção de autogestão não deve ser confundida com a de *cogestão*, que representa a participação dos trabalhadores na organização da empresa, manifestando-se nos níveis de organização técnica do trabalho e da política geral da unidade produtiva, também chamada de *direção participativa por objetivos*. Nesse sentido, diferentemente da autogestão, a cogestão permite aos trabalhadores gerirem os meios, e não os fins da atividade, mantendo-se apartados do controle objetivo da produção naquela unidade, pois a separação entre proprietários e não proprietários mantém-se (Henriques, 2007).

6. As associações são reguladas pelo Código Civil Brasileiro – Lei nº 10.406/2002 (art. 53 a 61) – e, em caráter geral, pelos arts. 44 a 52 dessa lei, os quais tratam das pessoas jurídicas de direito privado.

incapacidade que a informalidade lhes confere de acessar as já escassas linhas de crédito e programas de apoio oficiais para pequenos empreendimentos no país. Assim, a informalidade dos EES aprofunda suas dificuldades concretas no que se refere aos “três principais gargalos para se desenvolverem: comercialização, crédito e formação” (Sanchez, 2011, p. 344).

Para auxiliar nesse e em outros desafios operacionais práticos em seu cotidiano, há uma série de entidades que fornecem apoio e assessoria à grande parte dos EES no Brasil, com atuação tanto no meio rural quanto no urbano. Estas são estruturadas ou sistematizadas por organizações não governamentais (ONGs), universidades, movimentos sociais, centrais sindicais, igrejas, entre outras instituições. Algumas destas tiveram atuação mais decisiva em momentos específicos, ou em setores econômicos específicos, enquanto outras seguem como pontos de referência importante para a realidade atual da economia solidária no país (Silva, 2016). A articulação entre empreendimentos e entidades de assessoria, bem como de gestores públicos comprometidos com programas de apoio à economia solidária, permitiu a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e, também, de fóruns estaduais e municipais, no intuito de fortalecer a organização dos atores envolvidos em torno da temática em nível nacional (Silva, 2018b).

Dada toda essa heterogeneidade que caracteriza o universo da economia solidária no Brasil, segue um quadro com as características básicas de algumas das experiências de trabalho coletivo mais citadas na literatura que abrange a temática.

QUADRO 1
Diferentes formas de organização de iniciativas de economia solidária

Tipo	Caracterização
Associação de produtores autônomos entre si	Reunião constituída legalmente ou não, de produtores autônomos entre si. Os associados são donos de meios próprios de produção e reúnem-se com o fim de comercializar conjuntamente o produto e/ou potencializar outras ações econômicas.
Cooperativas de produtores autônomos entre si	Reúnem produtores autônomos entre si, mas filiados à organização cooperativa, na condição de proprietários privados de seus meios de produção, compartilhando o patrimônio e os ganhos da cooperativa.
Cooperativas de produção ou trabalho	Reúnem produtores ou trabalhadores associados que compartilham a propriedade dos meios de produção e do patrimônio da cooperativa ao mesmo tempo.
Cooperativa de prestação de serviços de agentes autônomos	Formadas por profissionais de mesma capacitação – por exemplo: médicos, motoristas, artesãos etc. – que prestam serviços de forma autônoma entre si, mas cuja cooperativa permite organizar a relação com o mercado por meio de convênios, consórcios e outras formas de articulação econômica.
Cooperativas de consumo	Reunião de consumidores que objetiva reduzir custos de aquisição de bens ou serviços de qualquer natureza.
Cooperativas de habitação	i) cooperativas habitacionais que contratam terceiros para a construção de casas ou edifícios; e ii) cooperativas em que um conjunto de associados se reúne para dividir os custos de produção e o trabalho necessário à construção de suas próprias moradias.
Cooperativas de crédito	Formadas para a mobilização de fundos mútuos a serem destinados ao financiamento de insumos, de bens de produção, de capital de giro ou, até mesmo, de consumo particular dos associados. São regidas por legislação específica.

(Continua)

(Continuação)

Tipo	Caracterização
Fundo rotativo/banco comunitário	Fundo mútuo destinado ao financiamento de insumos, de bens de produção, de capital de giro ou até mesmo de consumo particular dos associados. Ao contrário das cooperativas de créditos, não tem legislação específica, regulando-se – a princípio – pelo direito civil, como associação privada.
Empresas recuperadas ou autogestionadas por trabalhadores	Empresas em regime falimentar, cuja massa falida é arrendada por uma associação ou cooperativas de funcionários com o síndico legal, e cujos rendimentos são em parte destinados a saldar o passivo da antiga empresa.
ONGs (entidades de assessoria e fomento)	Organizações não governamentais, sem fins lucrativos e com objetivo específico, que eventualmente assumem papéis de assessoramento técnico para a viabilização de iniciativas associativas.
Clubes de trocas	Associações de produtores autônomos e independentes que estabelecem entre si relações extra-convençiais de mercado, determinando regras específicas de troca, a partir de compensações e moedas alternativas reguladas pelo próprio grupo.

Fonte: Cruz (2006).

Elaboração dos autores.

Por fim, é importante destacar que a temática da economia solidária também alcançou nos últimos anos o *status* de política pública de geração de trabalho e renda, muito em função dessa articulação de várias frentes que defendem a necessidade de apoio público a essas iniciativas como experiências legítimas no mundo do trabalho. Alguns casos de programas isolados ocorreram já no início da década de 1990 em alguns municípios, como em Porto Alegre-RS e Santo André-SP. Desde então, houve um considerável aumento de experiências programáticas sobre esse tema nas três esferas administrativas (Silva, 2010; 2018c; Nagem e Silva, 2013). A economia solidária também tem se tornado tema recorrente de pesquisa acadêmica, com estudos realizados nas mais diversas áreas do conhecimento, sob distintas abordagens acerca do mundo do trabalho (Silva, 2018a).

3 DIMENSÕES SOCIOESTRUTURAIS DOS EMPREENDIMENTOS

Após essa breve contextualização, passa-se agora à tabulação e à análise de dados referentes às dimensões práticas de atuação dos EES no Brasil. As informações utilizadas são oriundas do segundo Mapeamento de Economia Solidária, ocorrido entre 2010 e 2013, que compõe o Sies. Conforme salientou Gaiger:

o Sies constitui uma base de pesquisa propícia ao uso dos recursos da análise estatística e à discussão de hipóteses, ao oferecer informações básicas sobre o perfil socioeconômico dos empreendimentos solidários, sobre suas formas de gestão e sobre os resultados alcançados. Mediante quantificações e comparações, ele permite relacionar e interpretar propriedades qualitativas essenciais dos empreendimentos (Gaiger, 2011, p. 241).

A unidade básica para constituição do banco de dados são os próprios empreendimentos, definidos pelo próprio manual do Sies como sendo aquelas organizações coletivas, interfamiliares, de atuação contínua e que realizam atividades econômicas.⁷

7. Para mais detalhes da metodologia do Sies, ver Gaiger (2014) e Silva e Carneiro (2016).

Foram mapeados 19.708 empreendimentos, distribuídos entre 2.713 municípios brasileiros, em todos os estados da Federação, envolvendo 1.423.631 pessoas associadas, o que demonstra que tais iniciativas englobam um contingente nada desprezível de trabalhadores em todo o país. As análises desse universo foram organizadas em três dimensões socioestruturais, definidas a seguir.

- 1) Dimensão organizativa: informações mais gerais sobre aspectos histórico-geográficos, formato organizacional e tipos operacionais.
- 2) Dimensão econômica: foram analisadas questões como a importância da renda gerada, as formas de comercialização e inserção no mercado, o acesso a crédito e os investimentos realizados.
- 3) dimensão política: pontos que se referem às relações de parcerias, autogestão e articulações que os EES desempenham em suas atividades cotidianas, bem como algumas motivações e alguns desafios expressos por seus próprios representantes.

3.1 Dimensão organizativa dos EES

O questionário aplicado para levantamento de dados do Sies foi estruturado levando-se em consideração uma diferenciação entre eles no tocante à atividade econômica principal, podendo ser de: *i*) troca; *ii*) produção; *iii*) comercialização; *iv*) prestação de serviços; *v*) crédito ou finanças; e *vi*) consumo/uso coletivo. A tabela 1 mostra o número de EES por atividade e sua participação em relação ao total.

TABELA 1
EES por atividade econômica principal (2013-2020)

Atividades dos EES	Total	%
Produção ou produção e comercialização	11.081	56,2
Consumo e uso coletivo de bens e serviços pelos sócios	3.945	20,1
Comercialização ou organização da comercialização	2.628	13,3
Prestação de serviço ou trabalho a terceiros	1.296	6,6
Troca de produtos ou serviços	430	2,2
Poupança, crédito e/ou finanças solidárias	328	1,7
Total	19.708	100

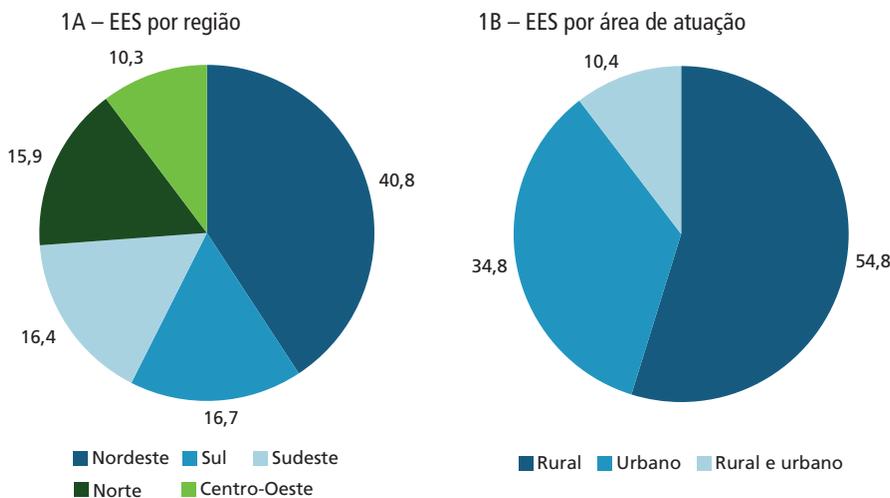
Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Em termos regionais, a maior parte encontra-se na região Nordeste, responsável por 40,8% do total de empreendimentos mapeados. As regiões Sul, Sudeste e Norte apresentaram proporções próximas, em torno de 16%, e o Centro-Oeste concentra o menor percentual, 10,3% (gráfico 1). Não houve alteração muito grande

em termos da proporção de EES por região em relação ao primeiro mapeamento, realizado entre 2005 e 2007. As regiões que apresentaram maior magnitude de variação em termos de sua participação percentual no total foram o Nordeste – que caiu de 43,5% para 40,8% – e o Norte – que subiu de 12% para 15,9%.

No tocante à área de atuação nos municípios, mais da metade atua predominantemente em áreas rurais (54,8%), contra 34,8% de EES que atuam em áreas urbanas e 10,4% que se identificaram com atuação simultânea (rural e urbana). Esses números também são bem próximos aos obtidos no primeiro mapeamento, que já havia detectado essa predominância de empreendimentos coletivos no meio rural, muito em função das organizações da agricultura familiar que buscam diferentes estratégias associativas de beneficiamento e comercialização de sua produção.

GRÁFICO 1
Distribuição dos EES por região e área de atuação (2013-2020)
 (Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
 Elaboração dos autores.

Quanto à atividade exercida, o meio rural destaca-se também pela alta proporção dos EES que desenvolvem atividades de consumo (85%), troca (65%), finanças (62%) e produção (52%). O meio urbano apresenta maior proporção entre os EES de prestação de serviços (64%) e comercialização (48%). Em termos regionais, os EES rurais são a grande maioria na região Nordeste (72%) e, também, são maioria nas regiões Centro-Oeste (54%) e Norte (50%). Os EES de atuação predominantemente urbana têm maior incidência no Sudeste, com uma boa margem (61%). Por sua vez, a região Sul possui o mesmo percentual entre urbanos e rurais (42%), e 16% de EES que atuam, simultaneamente, nas duas áreas.

Porém, como bem ressaltou Gaiger (2014), esses números não almejam apresentar uma contraposição entre os universos rurais e urbanos. Pelo contrário, o que se percebe na prática é que a economia solidária busca, embora ainda de forma bastante incipiente em termos de resultados concretos, constituir-se nesses espaços “mediante processos coletivos de mobilização que os revitalizam e dinamizam por vias distintas, mas convergentes” (*op. cit.*, p. 58) territorialmente.

A maioria dos EES mapeados são relativamente recentes, uma vez que cerca de dois terços desse total foram constituídos a partir do início da década de 2000. No entanto, alguns casos são dignos de destaque. O mais antigo é do fim do século XIX (1885) e refere-se a um grupo de artesanato de mulheres em uma comunidade quilombola no Nordeste. Além deste, outros dez relataram ter suas atividades iniciadas antes de 1930. Em termos de área de atuação, os EES rurais passaram a predominar a partir dos anos 1990, embora, nos últimos anos precedentes ao mapeamento, tenha havido aumento na taxa de EES urbanos.

Como já relatado anteriormente, a economia solidária é marcada por uma diversidade de formatos organizativos. No caso específico dos EES mapeados, são quatro as formas organizacionais identificadas: associações, cooperativas, grupos informais e sociedades mercantis. A forma predominante é a associação, com 60% do total. Outros 30,5% são grupos informais, e apenas 8,8% são formalizados enquanto organização cooperativa, além de um percentual residual de sociedade mercantil com menos de 1%. As associações estão mais presentes em áreas rurais, que congregam 69% dos empreendimentos sob esse formato. Os grupos informais e as cooperativas são mais presentes em áreas urbanas (59% e 46%, respectivamente). Entre os formatos organizacionais, o único que aumentou sua participação relativa em comparação com o mapeamento anterior foi o das associações, que subiu de 52% para 60%. A maior queda foi entre os grupos informais, de 36,5% para 30,5%.

Esse resultado demonstra um considerável grau de fragilidade institucional dos empreendimentos. Isso porque, embora as associações constituam alternativa intermediária de formalização, dada sua simplicidade jurídica, estas são formas organizacionais muito limitadas em termos de atividade comercial. De acordo com o Código Civil brasileiro, não podem exercer atividade econômica e emitir nota fiscal de seus produtos, por exemplo. No caso dos grupos informais, torna-se bem mais difícil o acesso a financiamentos e programas governamentais de apoio, além de diminuírem as garantias contratuais de seus associados, em termos de horizonte de funcionamento do empreendimento e garantia de seu trabalho. Tal realidade traz à tona a importância do desenvolvimento de programas de apoio e assessoria técnica a esses empreendimentos, para que consigam atender aos requisitos necessários para sua formalização, de acordo com as características de cada um.

A personalidade jurídica de sociedade cooperativa seria, nesse entendimento, a mais recomendada institucionalmente para o exercício de uma atividade econômica coletiva. No entanto, a proporção de EES formalizados em cooperativas ficou, inclusive, um pouco abaixo do mapeamento anterior, que foi em torno de 11%. Ocorre que o excesso de exigências burocráticas previstas em lei para a formalização de cooperativas no Brasil e a maior complexidade administrativa que lhes caracteriza fazem com que muitos coletivos de trabalhadores não se sintam motivados a despendar tempo e recursos adicionais para realizar essa formalização, mantendo-se como associação ou até mesmo na informalidade. Grande parte desses fatores resulta do próprio marco normativo do cooperativismo no Brasil, regido por uma lei geral antiga e controversa (Lei nº 5.764/1971).

Além disso, há pelo menos dois estigmas negativos criados em torno do termo *cooperativa*. Um deles se refere à proliferação de cooperativas de trabalho como instrumento para viabilizar a terceirização do trabalho em empresas e repartições do setor público, na maioria das vezes sem nenhum compromisso com os ideais da autogestão e os direitos dos trabalhadores, apenas interessadas em diminuir custo com a força de trabalho. Essas cooperativas atuam de forma fraudulenta na intermediação de mão de obra, por isso, são comumente chamadas de “cooper-fraudes”, despertando a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) contra seus responsáveis. Tal fato é prejudicial ao cooperativismo, pois faz com que todas as cooperativas, inclusive aquelas consideradas autênticas, sejam mal vistas pela Justiça brasileira e por parte da população. Recentemente, foi promulgada a nova Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), no intuito de regular melhor a contratação de cooperativas e salvaguardar os direitos dos trabalhadores envolvidos, mas ainda não há muitos parâmetros para identificar seus resultados práticos (Pereira e Silva, 2012).

Ao realizar o cruzamento entre as formas organizacionais por região, pode-se notar que a região Sul abriga a maior proporção de cooperativas, com 18,4% de seus EES sob esse formato, o que representa 34,8% de todas as cooperativas mapeadas no país pelo Sies. Por sua vez, a região Sul também possui alto percentual de grupos informais (44%), atrás apenas do Sudeste, com 48,5%. Por seu turno, o Nordeste abriga mais da metade das associações mapeadas em todo o país, e estas representam 74,2% de todos os seus EES. A tabela 2 permite melhor visualização desse cruzamento.

TABELA 2
Distribuição regional dos EES por forma de organização (2013-2020)

Forma de organização	Regiões					Total
	Nordeste	Sul	Sudeste	Norte	Centro-Oeste	
Cooperativa	368 (21,1%)	606 (34,8%)	318 (18,3%)	273 (15,7%)	175 (10,1%)	1.740 (100%)
Associação	5.969 (50,5%)	1.194 (10,1%)	1.309 (26,2%)	2.044 (17,3%)	1.307 (11,1%)	11.823 (100%)
Grupo informal	1.675 (28,0%)	1.450 (24,2%)	1.567 (26,2%)	802 (13,4%)	524 (8,8%)	5.973 (100%)
Sociedade mercantil	28 (22,0%)	42 (33,1%)	34 (26,8%)	8 (6,2%)	15 (11,8%)	127 (100%)
Total	8.040 (40,8%)	3.292 (16,7%)	3.228 (16,4%)	3.127 (15,9%)	2.021 (10,3%)	19.708 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Os dados levantados pelo Sies apontam uma diversidade de motivações indicadas pelos sócios para iniciarem a atividade coletiva. As respostas mais comuns encontradas foram: obter uma fonte complementar à renda da família; ter uma alternativa ao desemprego; obter maiores ganhos com um empreendimento coletivo; estar em uma atividade em que todos são donos; e auxiliar no desenvolvimento comunitário (tabela 3). Algumas especificidades dessas respostas são elencadas a seguir.

- 1) As opções de motivação *obter uma fonte complementar de renda* ou *uma alternativa ao desemprego* estão mais relacionadas mais fortemente aos grupos informais.
- 2) A opção *condições para o acesso a financiamento e apoios* é mais concernente à forma de organização de associações.
- 3) As opções *maiores ganhos em empreendimento associativo* e *atividade na qual todos são donos* relacionam-se mais frequentemente com o grupo de cooperativas.

Ou seja, enquanto as cooperativas estão mais atreladas a motivações de geração de renda e organização coletiva do trabalho, os grupos informais estão mais relacionados com motivações de complementariedade de renda e alternativa ao desemprego.

TABELA 3
Principais motivações para a constituição dos EES (2013-2020)

Motivações	Total	%
Fonte complementar de renda	9.624	48,8
Alternativa ao desemprego	9.106	46,2
Maiores ganhos em empreendimento associativo	8.471	43,1
Atividade na qual todos são donos	8.024	40,7
Desenvolvimento comunitário	5.646	28,6
Condição para ter acesso a financiamentos e apoios	4.130	21,2

(Continua)

(Continuação)

Motivações	Total	%
Motivação social, filantrópica ou religiosa	3.801	19,3
Alternativa organizativa e de qualificação	3.160	16,1
Incentivo de política pública	3.113	15,8
Atuação profissional em atividade específica	2.828	14,3
Fortalecimento de grupo étnico	1.912	9,7
Produção/comercialização de produtos orgânicos	1.607	8,2
Organização de beneficiários de políticas públicas	1.510	7,7
Recuperação de empresa privada	601	3,1
Outro	1.890	9,6

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

Em média, são 73 associados por empreendimento, embora esse número varie muito entre as regiões (de 37 na região Sudeste até 117 na região Sul). Além disso, a maioria dos EES é composta por menos de vinte sócios (41,7%), e outros 32,6% possuem entre 21 e cinquenta sócios (tabela 4). Um detalhe digno de nota é o fato de que a média de sócios em EES de atuação simultânea rural e urbana é de 155 por empreendimento, bem acima daqueles que possuem atuação apenas rural ou apenas urbana (64 e 62, respectivamente). Um fator explicativo desse resultado é que os EES de atuação simultânea possuem uma proporção mais alta de cooperativas que as demais, e as cooperativas apresentam número médio de sócios bem superior aos outros tipos de organização. Para se ter uma ideia, embora as cooperativas correspondem a apenas 8,9% dos EES mapeados, estas representam 29,9% do total de sócios envolvidos nesses empreendimentos. Por sua vez, em relação inversa, enquanto os grupos informais somam 30,5% dos EES, a soma de seus associados responde por apenas 8,3% do total.

TABELA 4
Distribuição dos EES por número de sócios (2013-2020)

EES por faixa de associados	Total	%
Até 20 sócios	8.217	41,7
Entre 21 e 50	6.419	32,6
Entre 51 e 100	2.873	14,6
Entre 101 e 500	1.759	8,9
Mais de 500 sócios	345	1,8
NS/NR ¹	95	0,5
Total	19.708	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

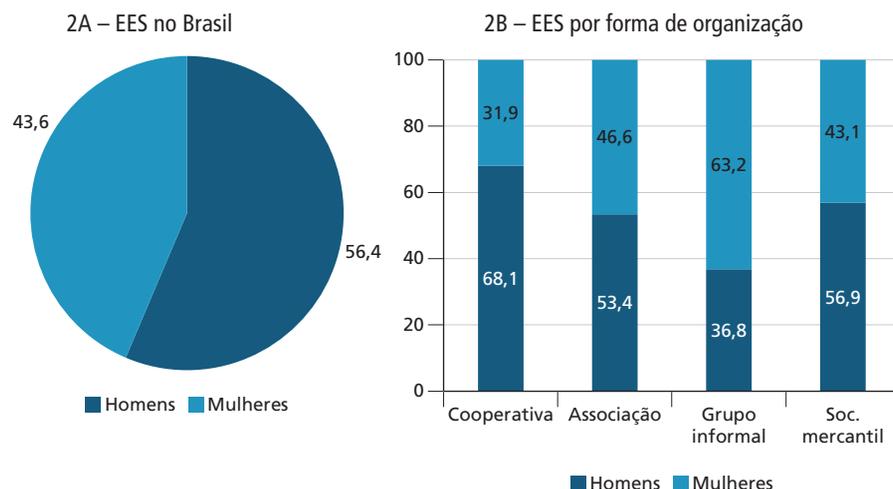
Nota: ¹ Não sabe/não respondeu.

Em termos de relação de gênero, a maioria do quadro social desses EES é do sexo masculino: 56,4% contra 43,6% do sexo feminino, com uma média de 41 homens e 32 mulheres por EES (gráfico 2). Nesse quesito, as cooperativas e os grupos informais apresentam outra relação inversa: enquanto as cooperativas possuem a maior proporção de homens (63,8%) entre as formas de organização dos empreendimentos, os grupos informais são os únicos com média superior de mulheres (63,2%). Embora não conste do questionário do Sies a pergunta sobre quantidade de horas trabalhadas semanalmente no empreendimento, as experiências empíricas do mundo do trabalho permitem supor que parte dessa realidade é explicada pela necessidade de muitas mulheres buscarem uma ocupação em tempo parcial que lhes permita complementação da renda familiar e que elas possam conciliar com outros afazeres que ainda são majoritariamente desempenhados pela população feminina, como os cuidados do lar e da família. Isso explica parte da razão de alto percentual de mulheres em empreendimentos informais, por exigirem dinâmicas administrativas mais simples e serem mais fáceis de serem desfeitos em caso de uma eventualidade. Por sua vez, com relação à área de atuação, os EES urbanos apresentam média de homens e mulheres mais equilibrada, enquanto nos rurais e rurais/urbanos a predominância é masculina.

GRÁFICO 2

Composição dos EES por gênero (2013-2020)

(Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Importante ressaltar ainda que 2.822 EES (14,3%) afirmaram que contratam trabalhadores não associados para suas atividades, seja de forma permanente, seja temporária. O banco de dados do Sies traz algumas informações sobre o perfil

desses trabalhadores e sua relação de contratação com os empreendimentos. Porém, optou-se por não avançar nessas informações, em vista dos objetivos específicos deste trabalho.

3.2 Dimensão econômica

Algumas falhas operacionais e metodológicas na realização do trabalho de campo impedem um aprofundamento maior sobre as variáveis de valor monetário desse banco de dados. Portanto, optou-se por não as considerar diretamente nas análises, apesar de sua relevância. Ainda assim, algumas observações importantes podem ser feitas. Ao serem questionados sobre a importância da renda gerada nesses empreendimentos para seus associados, somente 38,2% escolheram responder. Entre os que responderam, 45,8% afirmaram que a renda obtida é a fonte principal para os sócios que lá trabalham, e outros 43% disseram que a renda serve como complementação de outras atividades. Percentual menor afirmou que a renda complementa outros recursos advindos de programas sociais (assistenciais e previdenciários), como mostra a tabela 5.

TABELA 5
Importância da renda gerada nos EES para seus associados (2013-2020)

Respostas	Total de EES	%
A fonte principal da renda dos sócios	3.453	45,8
Complementação de rendimentos recebidos em outras atividades econômicas	3.243	43,0
Complementação de recursos recebidos de programas assistenciais	526	7,0
Complementação de rendimentos de aposentadorias ou pensões	244	3,2
Outro tipo	69	0,9
Total	7.535	100,0

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Em termos da relação entre receita gerada no EES e pagamento de despesas no exercício anterior à realização da pesquisa, encontrou-se que 16.971 EES (43,6% do total) afirmaram ter conseguido pagar as despesas, mas não obtiveram sobras, enquanto 43,2% pagaram as despesas e tiveram sobras em suas atividades. Por sua vez, 13,2% não levantaram receitas suficientes para cobrir as despesas do último exercício. Os demais 2.737 EES (13,9%) não responderam.

Um ponto relevante para problematizar no tocante à capacidade de geração de renda dos empreendimentos é a capacidade de comercializar seus produtos e serviços. Dos EES mapeados, a soma dos grupos que têm entre suas finalidades comercializar bens e serviços totalizou 15.005, representando 76% do total. Desse conjunto, 61,7% afirmaram ter alguma dificuldade na comercialização. Entre as principais dificuldades elencadas por estes, destacam-se: a falta de capital de giro;

a estrutura inadequada para a comercialização; o elevado custo de transporte; e a concorrência dos intermediários comerciais, também conhecidos popularmente como “atravessadores”. O gráfico 3 apresenta cada uma das principais dificuldades listadas pelos EES por ordem de importância.

GRÁFICO 3

Principais dificuldades na comercialização¹ (2013-2020)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ N = 6.839.

Obs.: Essa questão comportava mais de uma resposta por EES. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Para enfrentar tais problemas, os EES buscam diferentes estratégias, em termos de processos internos de produção ou de relações externas de parceria com outras organizações, como já discutido na seção anterior. No plano interno, estes podem desenvolver novas estratégias de produção para qualificar os produtos e serviços a serem ofertados. Entre as estratégias mais citadas pelos EES no mapeamento, estão: adoção de menores preços ou custos mais baixos (47,1%); processo de controle de qualidade (44,8%); preocupação ambiental (33,5%); entre outras. Por sua vez, no plano externo, uma das possíveis formas de resolver parte das dificuldades de comercialização é a organização de redes de cooperação entre empreendimentos, que por sinal é a base da *intercooperação*, um dos sete princípios fundamentais do cooperativismo. No entanto, apenas 21,5% dos EES mapeados com fins comerciais afirmaram que participam de alguma rede. As redes de comercialização são as mais comuns entre aqueles que afirmaram participar de alguma rede, com 56,8% desse conjunto; somado àqueles que responderam participar de centrais de comercialização com outros empreendimentos, e também aos que participam de redes de comércio justo, esse total sobe para 74,9%. As redes de produção também foram significativas entre esse grupo de EES, superando os 30%; deve-se lembrar que um

EES pode participar de mais de um tipo de rede. Tais informações são relevantes para uma noção geral do grau de integração e articulação desses empreendimentos com outras formas de mobilização coletiva; fato que expande seus laços sociais e abre espaços para novos aprendizados e novas oportunidades, que podem lhes auxiliar a compensar outras dificuldades estruturais que estes apresentam.

Por sua vez, em termos de alcance de mercados, a atividade comercial dos EES ainda está restrita basicamente ao âmbito local, com os produtos sendo comercializados em sua maior parte em mercados locais e municipais. Essas vendas ocorrem principalmente pela entrega direta a clientes, ou, então, por via de feiras livres ou espaços públicos de comercialização, além de espaços próprios mantidos pelos empreendimentos para esse fim.

De acordo com os dados da tabela 6, nota-se que 86% dos EES que responderam a essa questão afirmaram que comercializam seus produtos diretamente com os consumidores finais, e outros 39% negociam com revendedores ou atacadistas. Um número digno de nota também é o comércio direto com órgãos governamentais, que envolve 15% dos EES, em sua maioria empreendimentos de agricultores familiares, que contam com programas governamentais de compras públicas (Silva e Silva, 2011). Esse percentual praticamente dobrou em relação ao primeiro mapeamento, o que indica que esses programas vêm tendo importância crescente para a comercialização de produtos da economia solidária em geral. Apenas 13% afirmaram que vendem ou trocam parte de seus produtos com outros EES, ato que, se potencializado, poderia fortalecer o surgimento de *cadeias produtivas solidárias*.

Quanto à abrangência territorial dos mercados de realização das vendas ou trocas de produtos, o comércio local ou comunitário é apontado pela grande maioria como o principal meio de realizar sua comercialização, indicado por 72,3% dos EES que responderam a essa questão. O comércio municipal também foi lembrado por 67,1% desses empreendimentos. Esse percentual vai caindo à medida que se eleva a abrangência territorial dos mercados, uma vez que, além dos custos e da estrutura de logística que é exigida para conseguir acessá-los, há também especificidades legais e tributárias que se tornam barreiras para a entrada de determinados produtos. Somente 2,9% desses EES responderam que conseguem exportar parte de sua produção, seja em canais tradicionais de mercado, seja via estratégias alternativas, como as redes internacionais de comércio justo. A questão da abrangência territorial é relevante, pois quanto maior, mais opções de comercialização terá o empreendimento, ou seja, aquele que exporta também pode comercializar na sua comunidade, o que não ocorre com aquele que não consegue sair do seu município (Rêgo, 2014). Por fim, os locais utilizados pelos EES para venderem seus produtos também seguem estratégias variadas, que vão desde lojas ou espaços próprios, até feiras livres, exposição em eventos, entrega direta a clientes e espaços coletivos de venda.

TABELA 6
Formas de comercialização de produtos e serviços dos EES (2013-2020)

Para quem é feita a comercialização (N=10.741)	Total	%
Venda direta ao consumidor final	9.189	86,0
Venda a revendedores/atacadistas	4.149	39,0
Venda a órgão governamental	1.602	15,0
Venda a empresa(s) privada(s) de produção	959	8,9
Venda a outros EES	976	9,1
Troca com outros empreendimentos	421	3,9
Mercado de venda e/ou troca de produtos (N=10.741)	Total	%
Mercado/comércio local ou comunitário	7.765	72,3
Mercado/comércio municipal	7.205	67,1
Mercado/comércio territorial ou microrregional	2.483	23,1
Mercado/comércio estadual	1.927	17,9
Mercado/comércio nacional	817	7,6
Mercado/comércio externo (exportação)	315	2,9
Espaços de comercialização (N=10.741)	Total	%
Lojas ou espaços próprios	3.208	29,9
Espaços coletivos de venda (centrais de comercialização e centrais de abastecimento – Ceasas)	1.888	17,6
Feiras livres	5.801	54,0
Feiras e exposições eventuais/especiais	3.549	33,0
Feiras de economia solidária e/ou agroecologia	2.568	23,9
Entrega direto a clientes	5.818	54,2
Outros	639	5,9

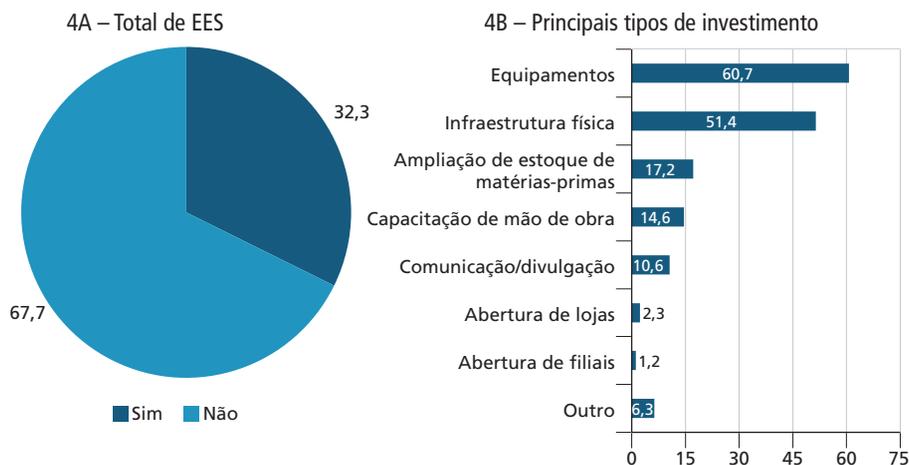
Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão comportava mais de uma resposta por EES. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

As dificuldades econômicas dos EES comprometem diretamente sua capacidade de investimento. Questionados se realizaram algum investimento nos últimos doze meses antes da pesquisa, 67,7% do total mapeado responderam negativamente, e 32,3% disseram haver feito algum tipo de investimento. Entre os principais tipos de investimento listados por esse grupo, os mais comuns foram: compra de equipamentos, gastos com infraestrutura física de instalação e ampliação do estoque de matérias-primas, como demonstra o gráfico 4. Com isso, muitos empreendimentos acabam se prendendo a um “ciclo vicioso”, no qual não conseguem investir devido à sua baixa capacidade de geração de excedente; por não investirem, não potencializam sua estrutura produtiva para gerar maior excedente econômico (Silva, 2017).

GRÁFICO 4
Investimentos realizados por EES¹ (2013-2020)
(Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

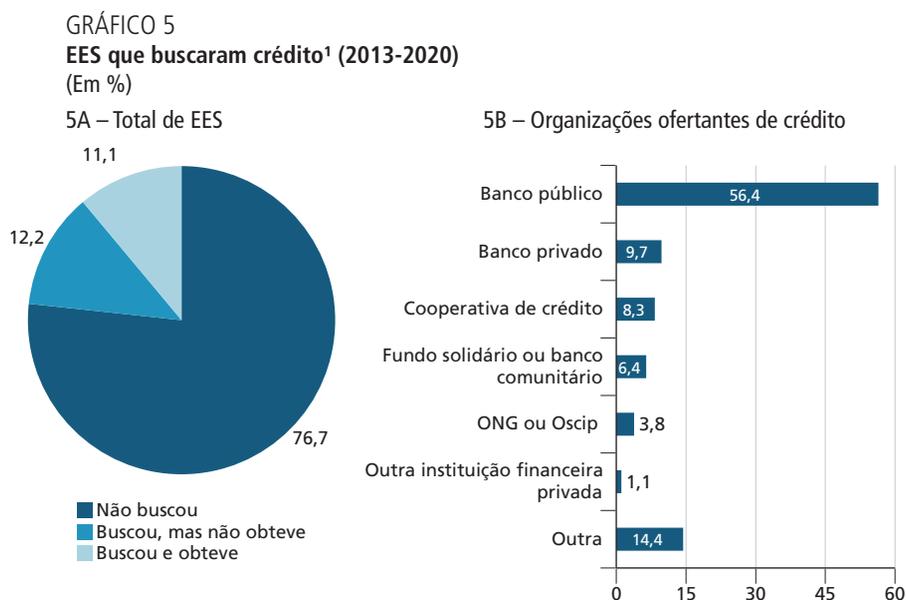
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ N = 6.359.

Uma possibilidade de superarem essa insuficiência monetária para a realização de investimentos necessários à estrutura produtiva seria via disponibilidade de crédito. No entanto, o nível de acesso dos empreendimentos a linhas de crédito tradicionais ainda é bastante comprometido pelas próprias dificuldades econômicas que estes apresentam. Segundo os números do mapeamento, o baixo percentual de EES com acesso a crédito explica, em grande parte, essa dificuldade em realizar novos investimentos. O fato de 76,7% do universo de EES mapeados não haver buscado crédito nos doze meses anteriores mostra que a economia solidária atua, em grande parte, por fora dos instrumentos de crédito existentes no mercado convencional. Entre os motivos principais, estão a fragilidade econômica e a alta informalidade que atingem esses empreendimentos e, até mesmo, aqueles que se encontram formalizados. Uma série de outros fatores influi nessa questão, tais como: medo de contrair dívidas – citado por 35% dos EES; utilização de recursos próprios (18%) ou oriundos de fundos não reembolsáveis (8%); situação de inadimplência (4%); entre outros menos citados. Entretanto, a maior parte respondeu que não foi necessário (42%) ou não houve acordo interno a respeito da necessidade de buscar crédito no período (18%).

Apenas 23,3% do total de EES buscaram alguma linha de crédito, e 11,1% – ou seja, apenas a metade do grupo que tentou crédito – conseguiram de fato, totalizando 2.368 casos. Entre os locais mais buscados para esses financiamentos, o principal destes ainda é via bancos públicos (Banco do Brasil – BB, Caixa

Econômica Federal – Caixa e Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB). Juntos, esses bancos foram responsáveis por 56,4% dos financiamentos realizados. É digno de nota o papel dos empreendimentos de finanças solidárias nessa questão (cooperativas de crédito, bancos comunitários e fundos rotativos solidários), que em conjunto representaram 14,7% do total de empréstimos.⁸ Esse resultado aponta que, embora ainda possuam baixo percentual de intermediação financeira entre os EES, já é maior que a participação dos bancos privados (9,7%), o que demonstra o potencial de crescimento desses mecanismos de finanças no próprio campo da economia solidária. O gráfico 5 ilustra esses resultados.



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

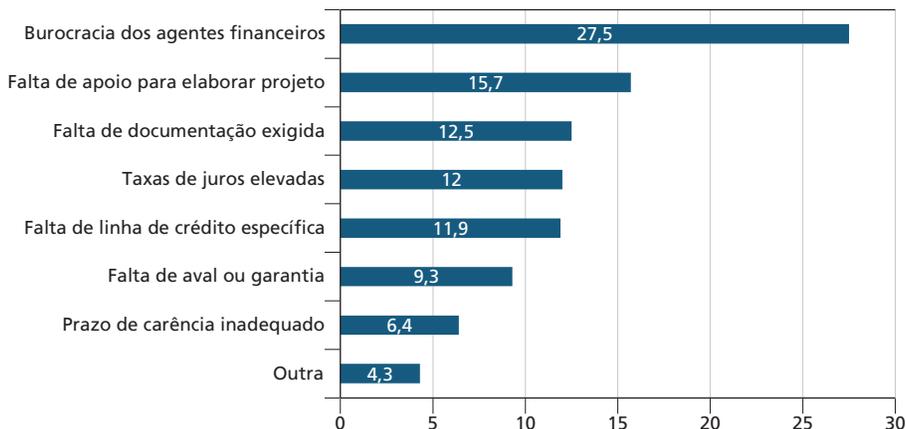
Nota: ¹ N = 6.359.

Apesar de alto percentual de EES haver afirmado não ter precisado de crédito no exercício anterior, quando questionados se necessitavam de financiamento atualmente (no período da pesquisa), 69,2% responderam sim e 30,8%, não, o que aponta para a existência de uma demanda reprimida de crédito para empreendimentos coletivos. A questão da informalidade, tratada anteriormente, é um dos fatores limitantes – se não o principal – para credenciarem os EES a acessar linhas de crédito para investimento e custeio de suas atividades. Entretanto, os representantes relataram a existência de uma série de dificuldades práticas e ope-

8. Sobre empreendimentos de finanças solidárias, ver Silva (2017).

racionais que enfrentam para acessar as linhas de crédito oficiais existentes, tais como: exigências de garantias e elevado grau de burocracia para a formalização das operações de crédito; falta de apoio para a elaboração do projeto; falta de documentação necessária; altas taxas de juros cobradas, entre outros fatores (gráfico 6).

GRÁFICO 6
Principais dificuldades encontradas pelos EES para acesso a financiamento (2013-2020)
 (Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
 Elaboração dos autores.

O baixo índice de acesso a crédito não apenas compromete a capacidade de investimento dos EES, mas também sua disponibilidade de capital de giro para resolver pendências financeiras no dia a dia de suas atividades. Como os pequenos empreendimentos apresentam pouca disponibilidade de caixa, muitas vezes não resistem a oscilações na demanda. Os efeitos destrutivos dessa oscilação podem ser atenuados por serviços financeiros mais adequados à sua realidade (Silva, 2017). Ademais, a insuficiência de capital de giro está intimamente relacionada a algumas dificuldades que são próprias do processo de comercialização, tais como a falta de condição do empreendimento de fornecer condições adequadas ao comprador, inclusive possibilitando a venda a prazo, e de negociação com os fornecedores no tocante ao volume de produtos intermediários a serem adquiridos, muitas vezes, em função da incapacidade de estocagem de matéria-prima (Rêgo, 2014).

Em função desses entraves financeiros apontados mais uma vez pelos dados do Sies, o movimento social no campo da economia solidária tem como uma de suas demandas no debate sobre políticas públicas de apoio o lançamento de novas linhas de crédito acessível a esses EES, que lhes possibilitem romper com essa deficiência estrutural. Tais demandas estão expressas como resoluções em todas as

Conferências Nacionais de Economia Solidária e também nas plenárias nacionais do FBES (Silva, Cunha e Silva, 2018; Silva 2018b; 2018c; 2018d). Essas políticas de crédito poderiam ser operacionalizadas tanto por bancos públicos quanto por entidades de finanças solidárias.

O banco de dados consultado possibilita ainda fazer uma classificação dos EES mapeados com relação aos registros da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). O trabalho de Gaiger (2014) buscou um levantamento inicial dessas informações. Para o autor, o cruzamento dos dados com as subclasses da CNAE fornece uma visão panorâmica do universo econômico dos EES, mas como são muito diversos quanto à sua natureza setorial produtiva, os resultados são pouco precisos. Por sua vez, ao tentar agregar em seções as subclasses mais relevantes, o autor identificou forte concentração em quatro grandes seções, que, juntas, correspondem a 88,3% dos EES. São estas: indústrias de transformação (30,6%); agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (27,0%); comércio (17,3%); e outras atividades e serviços (13,4%). Não foi a intensão deste trabalho explorar com profundidade essas informações para os EES.

3.3 Dimensão política

A dimensão política manifesta-se no cotidiano dos EES a partir de suas relações e articulações internas e externas, que se estruturam em torno de vínculos e interfaces em busca de um movimento sinérgico no campo prático. Essas relações são fundamentais na determinação de uma “estrutura de governança” e “direitos de controle” entre associados e o próprio empreendimento, criando o que Esteves (2017, p. 141) chamou de “identidade psicossocial” dos associados quanto à responsabilização com o desempenho de suas atividades, para que os trabalhadores se assumam como sócios-proprietários, e não como empregados subordinados.

Com os dados do Sies, é possível identificar algumas caracterizações gerais importantes sobre a natureza da organização sociopolítica e as interações sociais nas quais estão inseridos os empreendidos.

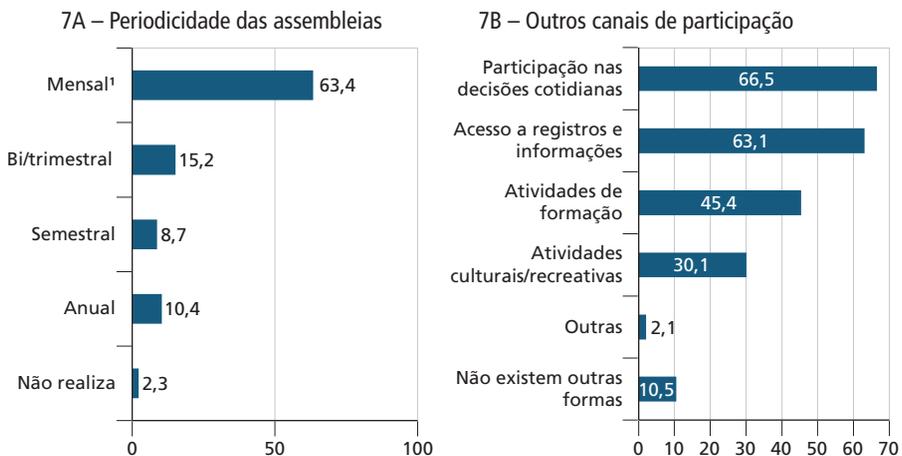
O primeiro ponto a ser discutido sobre essa dimensão é a questão da participação dos sócios no ambiente coletivo de gestão do negócio. Em geral, a quantidade de sócios de um empreendimento é uma variável importante no grau de participação nos processos decisórios e administrativos relativos à atividade. Porém, por si só, o tamanho do quadro social não determina a dinâmica de participação interna, uma vez que cada empreendimento pode estabelecer diferentes estratégias para favorecer o envolvimento de seus sócios.

Entre os EES mapeados, mais de 60% afirmaram realizar ao menos uma reunião coletiva ou assembleia geral mensal, e apenas 2,3% disseram não fazer esse tipo de reunião com regularidade. Em termos de densidade da participação

dos associados, os dados apontam que há uma participação significativa nesses empreendimentos, uma vez que a grande maioria afirmou haver a participação de mais da metade dos associados nesses eventos. As assembleias gerais costumam ser o principal mecanismo de participação e espaço de definições dos associados quanto aos rumos do empreendimento que compõem, decidindo questões como: divulgação de registros e informações do empreendimento; prestação de contas aos(as) sócios(as); eleição de diretoria; decisão sobre destino de sobras e fundos; plano de trabalho; contratações e remunerações de terceiros; além de uma série de outras decisões cotidianas referentes ao empreendimento (Silva e Nagem, 2012).

Outros espaços utilizados para permitir maior participação dos associados listados pelos EES são relativos a: participação nas decisões cotidianas (66,5%); acesso a registros e informações gerais do empreendimento (63,1%); atividades de formação (45,4%); e atividades culturais/recreativas (30,1%), como mostra o gráfico 7.

GRÁFICO 7
Participação dos associados (2013-2020)
(Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Na barra *mensal*, estão incluídas as respostas *diariamente*, *semanalmente* e *quinzenalmente*.

Vale ressaltar que, da forma com que as informações foram levantadas, não é possível um aprofundamento analítico sobre as causas limitantes ou impulsionadoras da participação dos associados no cotidiano dos EES. Muitos fatores podem interferir na decisão de cada indivíduo em participar ou não de atividades coletivas, como a insegurança em falar em público ou a falta de convencimento sobre a importância desses espaços, o que faz com que muitas questões sujeitas à deliberação em assembleias sejam discutidas posteriormente durante o próprio trabalho.

Há também de problematizar-se o próprio espaço das assembleias como instrumento de participação igualitária. Sobre esse ponto, Carvalho e Pires ressaltaram que

decisões tomadas pela assembleia geral, mesmo sendo tomadas pelo conjunto dos trabalhadores ou grupos representativos, podem não significar necessariamente uma decisão democrática, por causa, principalmente, da falta de conhecimento, por parte dos associados, do tema sobre o qual se decide, existindo uma dominação pelo saber. Assim, um indivíduo ou um grupo que possui o saber, além da forma de organização do trabalho, da contabilidade da empresa, dos meios de compra e venda de produtos, dos aspectos referentes à legislação e à organização do trabalho, da contabilidade da empresa, dos meios de compra e venda de produtos, dos aspectos referentes à legislação e à organização do trabalho, pode estabelecer um sistema de dominação que muitas vezes é respaldado pelos próprios associados. A capacitação dos associados como gestores, além da posse dos meios de produção dos EES, também é necessária para que as decisões sejam realmente tomadas pelo conjunto dos associados (Carvalho e Pires, 2004, p. 94).

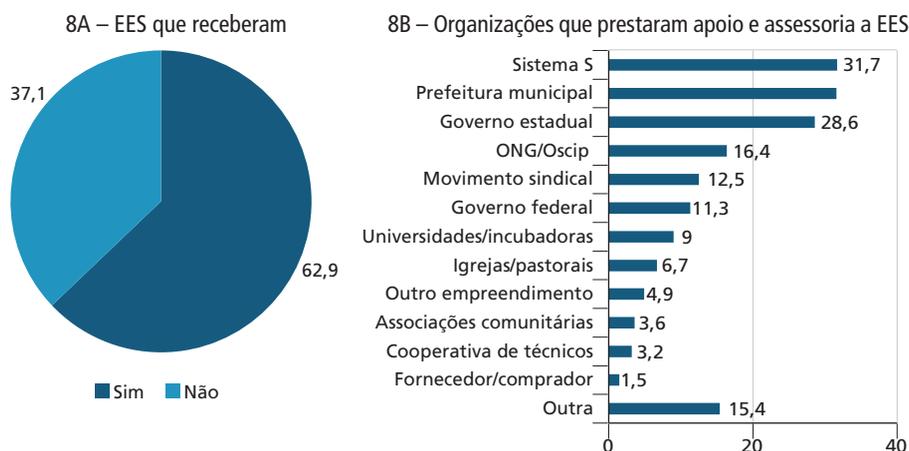
Tais questões surgem então como pontos a serem aprofundados em pesquisas que abordem o cotidiano operacional e administrativo de grupos associativos de trabalhadores.

Em termos de acesso a serviços de assessoramento externo, há também uma série de fatores que diferenciam os empreendimentos em sua prática cotidiana, no tocante a atores sociais envolvidos, formas organizacionais, motivações, inserções setoriais na economia, relação com o entorno territorial etc. Essa diversidade de situações impede a definição de receituários gerais de gestão ou trajetórias tecnológicas para auxiliá-los na condução de seus problemas cotidianos. Nesse sentido, o acesso à assistência ou à capacitação técnica nos mais diversos aspectos que envolvem suas atividades torna-se um fator fundamental para pensar-se a capacidade de organização e a viabilidade econômica desses empreendimentos (Silva, 2016). Alguns estudos chegam a apontar que, em geral, os empreendimentos que alcançam melhores resultados econômicos são aqueles que conseguem estabelecer maiores canais de apoio em diferentes esferas da sociedade civil e órgãos governamentais (Gaiger, 2001).

Segundo os dados do Sies, de modo geral, 62,9% afirmaram ter recebido algum tipo de assessoria ou qualificação técnica no ano anterior à pesquisa (aproximadamente dois terços do total de EES mapeados) e 37,1% não tiveram acesso algum (gráfico 8). Quanto aos fornecedores de assessoria, entre os EES que responderam sim, os órgãos ligados a governos (municipal, estadual e federal) foram os mais lembrados, somando pouco mais de 70% das respostas. Um destaque entre os órgãos governamentais de apoio é a participação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), entidade estadual de

assistência técnica que assessoria grande número de empreendimentos ligados à agricultura familiar em praticamente todo o Brasil. Destaca-se também a participação do movimento social e sindical, além de ONGs que atuam geralmente em temáticas específicas. Outro destaque vai para as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs), ligadas a instituições de ensino superior, que auxiliam no desenvolvimento de grupos econômicos por meio da prática da extensão universitária.⁹

GRÁFICO 8
Assessoramento técnico aos EES (2013-2020)
(Em %)



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Como visto, essas assessorias são acessadas em geral por meio de programas de apoio e por parcerias firmadas com entidades de origem e natureza institucional bem diversa. Quanto aos tipos de assessoramento recebidos, estes também são variados. Os mais citados foram: assistência técnica e/ou gerencial (60,9%); qualificação profissional (57,1%); formação sociopolítica (33,6%); entre outros. Alguns pontos importantes já debatidos anteriormente, como assessoria à elaboração de projetos e assessoria na formalização do empreendimento, também foram citados, como se pode observar na tabela 7.

9. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017).

TABELA 7
Tipo de apoio/assessoria que o EES recebeu (2013-2020)

Respostas	Total	Total (%)	Respondentes (%)
Assistência técnica e/ou gerencial	7.541	25,5	60,9
Qualificação profissional, técnica e gerencial	7.070	23,9	57,1
Formação sociopolítica	4.166	14,1	33,6
Assistência jurídica	1.414	4,8	11,4
Assessoria em <i>marketing</i> e comercialização	1.648	5,6	13,3
Diagnóstico, planejamento e análise de viabilidade	1.885	6,4	15,2
Assessoria na constituição, formalização ou registro	2.095	7,1	16,9
Elaboração de projetos	3.129	10,6	25,3
Incubação	616	2,1	5,0

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

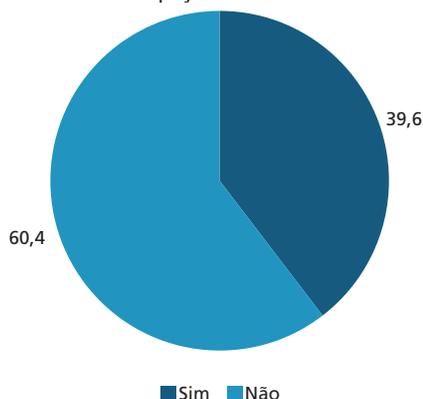
No tocante à articulação e à participação dos EES em redes/entidades de representação política e movimentos sociais (populares ou sindicais), observou-se que, em ambos os casos, a maior parte (60,4%) não participa. Mesmo assim, não se pode deixar de reconhecer que um percentual próximo a 40% de empreendimentos envolvidos com outras articulações e movimentos sociais, por si só, já demonstra um grau de engajamento político considerável das pessoas que compõem esses empreendimentos, que, muitas vezes, já estão inseridas em outros coletivos de finalidade política ou social. No caso daqueles que responderam participar de redes ou organizações de representação política, as opções colocadas no questionário são bem genéricas, o que dificulta identificar especificidades. Ainda assim, os dados mostram a importância dos fóruns e redes de economia solidária como espaços de organização política desses empreendimentos. Associações formadas por EES e centrais de cooperativas também foram lembradas nesse quesito. No caso daqueles que responderam estarem envolvidos em movimentos sociais, o mais citado é o movimento sindical, seguido por movimentos de luta pela terra e agricultura familiar, conforme apresentado na tabela 8.

GRÁFICO 9

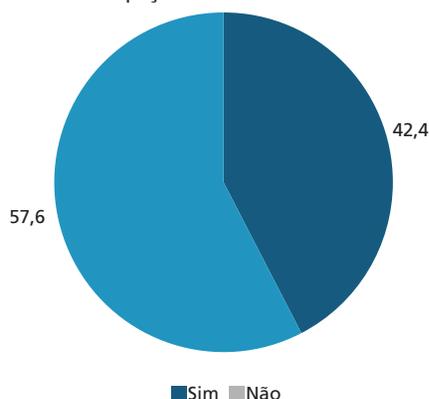
Participação dos EES em redes e/ou movimentos sociais (2013-2020)

(Em %)

9A – Participação em rede



9B – Participação em movimentos sociais



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

TABELA 8

Principais movimentos sociais (sindicais e populares) com participação dos EES (2013-2020)

Respostas	Total de EES	%
Movimento sindical urbano ou rural	6.550	33,2
Movimento de luta pela terra e agricultura familiar	4.042	20,5
Movimento popular ou comunitário	3.194	16,2
Movimento religioso ou pastoral	2.619	13,3
Movimento ambientalista/agroecologia	1.992	10,1
Movimento de mulheres/gênero	1.990	10,1
Movimento cultural	1.607	8,2
Movimento de luta por moradia	1.549	7,9
Movimento de jovens/juventude	1.268	6,4
Movimento de combate à fome	1.024	5,2
Movimento étnico/racial	818	4,2
Movimento dos catadores	603	3,1
Movimento de ameaçados ou atingidos por barragens	299	2,6
Outros movimentos	955	4,8

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

Obs.: Porcentagem em relação ao total de EES mapeados (19.708).

Esses resultados demonstram a permeabilidade da temática da economia solidária nas mais diversas lutas e formas de organização da sociedade brasileira, em consonância com as múltiplas dimensões da vida cotidiana (Silva, 2018a; 2018b). Nessa mesma ótica, Gaiger (2014, p. 55) afirmou que a economia solidária “reflete itinerários de luta e de cidadania popular que se constituíram nas últimas décadas e conformaram a agenda pública, dos movimentos sociais e do Estado”.

Por fim, foi questionado aos associados dos EES o que estes percebiam como principais conquistas até o momento e quais seriam os principais desafios a serem enfrentados em seus empreendimentos no dia a dia de seu trabalho. Em termos de conquistas, a integração do grupo por meio do trabalho coletivo foi ressaltada pela maioria dos associados entre os EES pesquisados. A questão da geração de renda também foi bastante destacada como conquista obtida pelo empreendimento, uma vez que essa é a principal finalidade de uma atividade econômica. Outros pontos de destaque foram: autogestão e exercício da democracia, envolvimento com a comunidade local e maior comprometimento dos sócios. Quanto aos desafios apontados, a questão da geração de renda adequada para suprir as necessidades das famílias envolvidas voltou a ser bastante citada, seguida de um ponto que também está diretamente relacionado, que é a viabilização econômica dos EES. Outros pontos passíveis de destaque nesse quesito foram: maior união do grupo; efetivar a participação e a autogestão nas atividades do EES; garantir maior proteção social aos associados; entre outros. A tabela 9 apresenta uma síntese dessas informações auferidas com os associados.

TABELA 9
Percepção dos associados quanto a conquistas e desafios dos EES (2013-2020)

Principais conquistas obtidas pelo empreendimento	Total	%	Principais desafios a serem enfrentados pelo empreendimento	Total	%
Integração grupo/coletivo	13.025	66,1	Gerar renda adequada	14.503	73,6
Geração de renda/maiores ganhos	11.618	59,1	Viabilizar economicamente os EES	13.108	66,5
Exercício da autogestão/democracia	9.651	48,9	União do grupo/coletivo	11.048	56,1
Comunidade local	7.411	37,6	Efetivar a participação e a autogestão	8.611	43,7
Comprometimento dos sócios	7.372	37,4	Articulação com outros EES	8.457	42,9
Compromisso político	3.510	17,8	Garantir proteção social	7.755	39,3
Outro	2.432	12,3	Conscientização ambiental dos sócios	7.294	37,1
			Politização dos sócios	6.714	34,1

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão comportava mais de uma resposta por EES.

Com base em todas as questões avaliadas até aqui, fica evidente a natureza heterogênea dos EES no Brasil. Embora seja possível traçar algumas padronizações comuns em termos de características estruturais e suas demandas operacionais

de funcionamento, cada forma de organização traz em si uma série de especificidades diretamente correlacionadas com sua atividade econômica, sua área de atuação, seu imbricamento com os sistemas econômicos locais, sua interação com outros grupos produtivos, seu envolvimento com redes e movimentos sociais de diferentes pautas de luta, as motivações que levaram à sua constituição, entre outros fatores que determinam a realidade social dessa miríade de experiências práticas que buscam, por meio da articulação coletiva, estratégias econômicas de sobrevivência e reprodução social. Entender essa diversidade é o desafio que está colocado a todos que procuram apoiar essas experiências enquanto manifestações sociais no mundo do trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações debatidas nesse trabalho, ao mesmo tempo que reafirmam a hipótese da heterogeneidade estrutural que caracteriza os empreendimentos de economia solidária no Brasil, apresentam alguns fatores comuns que permitem um entendimento mais genérico sobre sua manifestação na sociedade brasileira.

O que se pode tirar das análises é que os EES enfrentam questões estruturais no exercício de suas atividades, sobretudo no que diz respeito a: disponibilidade de máquinas e equipamentos adequados a cada atividade; formalização e assessoramento técnico; dificuldades de inserção a novos mercados para a comercialização de seus produtos e serviços; acesso limitado a incentivos fiscais e creditícios; dificuldades de articulação em rede; entre outros exemplos, apenas para citar alguns dos mais evidentes. Ademais, o tamanho geralmente reduzido de suas unidades produtivas faz com que seus proprietários-associados tenham um horizonte de planejamento imediatista, o que dificulta a definição de estratégias de longo prazo e de inovação. Vale ressaltar que essas limitações também são exclusivas da economia solidária, pois são elementos comuns à maioria das micro e pequenas empresas em atividade no Brasil.

No entanto, apesar das adversidades, também há casos de empreendimentos mais consolidados ou em vias de consolidação, com processos produtivos e canais de comercialização definidos, que geram renda satisfatória para seus integrantes e contribuem para o desenvolvimento de seus territórios. Ademais, a própria existência dessas iniciativas em todo o país demonstra que o trabalho associativo permanece como opção de organização de trabalhadores em diferentes setores da economia, sobretudo naqueles de menor exigência de capital.

As experiências mapeadas são altamente dependentes dos contextos nos quais estas se inserem, de modo que suas perspectivas em termos de geração de renda diferem de acordo com as condições setoriais (fatores internos e externos), locais e de inserção nos diferentes níveis de mercado. Não obstante, parte

destas compõe diferentes formas de articulações com outras iniciativas, tanto de localidades próximas como de outras esferas regionais, no intuito de compartilhar experiências, construir estratégias em comum e também alcançar maior poder de mobilização na defesa de suas demandas, como no caso de movimentos sociais, centrais sindicais e redes de empreendimentos.

Foi possível perceber que o formato organizacional que caracteriza os EES mostrou ser, como esperado, importante indicador em termos da realidade estrutural dos empreendimentos: quanto maior o grau de institucionalização, maiores as possibilidades de buscar novos apoios, realizar investimentos e desenvolver projetos com horizonte temporal mais de acordo com o conjunto de seus associados. Contudo, a própria formalização dos empreendimentos exige o atendimento de uma série de outras questões estruturais, o que requer o desenho de novos arranjos e novas parcerias para sua viabilização.

Outro ponto a ser destacado é que o processo de autogestão exige empenho permanente dos atores envolvidos. Nessa perspectiva, o caráter democrático e participativo dos empreendimentos não pode ser tomado como intrínseco à sua própria estrutura organizacional, mas, sim, algo a ser construído em seu cotidiano operacional. Em outras palavras, o diferencial autogestionário na economia solidária deve ser encarado muito mais como um ponto de chegada do que como um ponto de partida.

Na esfera das políticas públicas, as questões debatidas apontam algumas possibilidades de intervenção por meio de programas específicos de apoio e fomento a suas múltiplas iniciativas, integrando-as a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento e inclusão social. Entre os principais pontos passíveis de apoio governamental, estão: programas diferenciados de crédito – sobretudo via bancos públicos e empreendimentos de finanças solidárias; assessoramento técnico em parceria com a extensa rede de entidades de apoio que já atuam no campo da economia solidária; programas de divulgação de produtos; fornecimento de estruturas físicas e apoio a eventos de comercialização; compras públicas de produtos específicos; manutenção de canais atualizados de produção e disseminação de informações sobre a dinâmica da economia solidária em diferentes territórios etc.

Por fim, ressalta-se que os dados disponíveis e utilizados para as análises apresentadas nesse trabalho permitem novas leituras da realidade social vivida pelos EES e seus trabalhadores sob diversos ângulos, envolvendo sua atuação econômica, sua dinâmica interna de gestão e suas relações com a sociedade. Essa foi uma abordagem particular de descrição, com base em algumas variáveis selecionadas, entre uma infinidade de outras abordagens possíveis de serem realizadas a partir desse mesmo banco de dados, que representou grande contribuição para o surgimento de novas pesquisas na área. Espera-se também que um melhor entendimento desses

elementos aqui debatidos para o plano nacional auxiliie na elaboração de novas dimensões analíticas para outros estudos, sobretudo voltados a dinâmicas específicas de empreendimentos (plano micro) ou de setores no universo da economia solidária.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, R. A.; PIRES, S. D. Para além dos aspectos econômicos da economia solidária. *In*: GAIGER, L. I. (Org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CORAGGIO, J. L. Sustentabilidade e luta contra-hegemônica no campo da economia solidária. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Orgs.). **Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos Editora, 2007.

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

DEMOUSTIER, D. **A economia social e solidária**. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

ESTEVES, E. G. Desafios da autogestão. *In*: SOUZA, A. R.; SANIN, M. (Orgs.). **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. São Paulo: Edufscar, 2017.

FRANÇA FILHO, G. C. A economia popular e solidária no Brasil. *In*: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

HENRIQUES, F. C. **Assessoria a empreendimentos de autogestão**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

LAVILLE, J. Ação pública e economia solidária: um quadro de análises. *In*: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. G. Virtudes do trabalho nos empreendimentos econômicos solidários. **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, v. VII, n. 13, p. 191-211, 2001.

_____. Contribuições para uma agenda de pesquisa. *In*: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (Orgs.). **Economia solidária: questões teóricas e epistemológicas**. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. **A economia solidária no Brasil**. São Leopoldo: Oikos Editora, 2014.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 31-51, fev. 2009.

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

NOGUEIRA, M. O. **Um pirilampo no porão**: um pouco de luz nos dilemas da produtividade das pequenas empresas e da informalidade no Brasil. Brasília: Ipea, 2019.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 52, p. 65-74, 2012.

PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, p. 129-139, 2017.

RÊGO, D. F. A. **A natureza da comercialização na economia solidária**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

ROVERE, R. L. Perspectivas das micro, pequenas e médias empresas no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 5, p.137-153, 2001.

SANCHEZ, F. J. B. A luta pelo direito ao trabalho associado. *In*: BENINI, E. A. *et al.* (orgs.). **Gestão pública e sociedade**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Otra Economía**: revista latinoamericana de economia social y solidaria, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 61, p. 107-116, 2016.

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

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

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

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2358).

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: notas metodológicas e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: Ipea, 2016.

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).

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, abr./jun. 2012.

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

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

APÊNDICE A

**SEGUNDO MAPEAMENTO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:
NOTA METODOLÓGICA**

O segundo Mapeamento de Economia Solidária no Brasil ocorreu entre fins de 2009 e início de 2013 e gerou uma nova base de dados para compor o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies). Para elaborar sua metodologia e fazer o acompanhamento de suas etapas, foi montada a Comissão Gestora Nacional (CGN), com representantes da Secretaria Nacional de Economia Solidária do então Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE) e de outros órgãos relevantes para auxiliar os trabalhos das equipes estaduais de pesquisadores; entre estes, o próprio Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Partiu-se da experiência acumulada na realização do mapeamento anterior para traçar a estratégia de articulação institucional, bem como de preparação dos instrumentos e do trabalho de campo, o que permitiu um aperfeiçoamento dos novos procedimentos na coleta de informações. Ao final, optou-se por questionário padronizado com considerável amplitude de questões (171 questões ao todo) além das informações cadastrais dos empreendimentos, no intuito de possibilitar a caracterização das variadas formas de manifestação da economia solidária no país.

A unidade básica para constituição do banco de dados é EES, cuja definição foi adotada do próprio manual do Sies, como sendo aquelas organizações que atendiam aos seguintes requisitos, descritos a seguir.

- 1) *Coletivas*, envolvendo organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações; cooperativas; empresas autogestionárias; grupos de produção; clubes de troca; redes etc., cujos participantes ou sócios exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados.
- 2) *Permanentes*, que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real.
- 3) Organizações que *realizam atividades econômicas* de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e fundos rotativos populares), de comercialização e de consumo solidário (Brasil, 2005).

O esperado pelo CGN e a equipe da Senaes era que, ao fim de sua realização, as informações geradas pudessem atender aos seguintes objetivos:

- identificar e caracterizar a economia solidária no Brasil;
- fortalecer a organização e integrar redes de produção, comercialização e consumo;
- promover o comércio justo e o consumo ético;
- subsidiar a formulação de políticas públicas;
- dar maior visibilidade à economia solidária, para fins de reconhecimento e apoio público; e
- facilitar a realização de estudos e pesquisas na área.

Com base em todo esse arcabouço desenvolvido ao longo de duas pesquisas de grande dimensão, como foram os dois mapeamentos realizados, pode-se dizer que o banco de dados do Sies oferece ampla base de pesquisa a ser analisada com os mais variados métodos e técnicas estatísticas, além de permitir a discussão de hipóteses “a partir de uma visão empírica ampla do perfil dos membros dos empreendimentos econômicos solidários, das suas formas de gestão e atuação econômica, entre outros aspectos” (Gaiger, 2014, p. 18).

Para a contratação da equipe de pesquisadores e a aplicação dos questionários, a Senaes firmou convênios com entidades da sociedade civil que ficaram responsáveis por regiões específicas. A condução dos trabalhos de campo e a validação dos questionários em cada estado ficaram a cargo de comissões gestoras estaduais (CGEs).

Deve-se ressaltar que, embora a ideia do mapeamento corresponda desde sua primeira versão a um levantamento amplo de informações, este não surgiu com a pretensão de ser um censo sobre os empreendimentos de economia solidária (EES) no país, tampouco uma pesquisa amostral. Esse mapeamento não foi realizado também para ser utilizado necessariamente como cadastro oficial para fins de política pública. O Sies foi projetado para ser base permanente de informações sobre as múltiplas dimensões do cotidiano desses empreendimentos, para que seja acessado por atores com diferentes interesses (políticos, acadêmicos, profissionais etc.).

Uma inovação na realização do segundo Mapeamento de Economia Solidária no Brasil foi a proposta de revisitar os empreendimentos registrados no mapeamento anterior, tanto para ter um ponto de partida para a pesquisa de campo, como para detectar sua evolução após esse tempo. Porém, grande parte desses EES não foi encontrada para a revisita; alguns por motivos de mudança de endereço e outros por não mais existirem, o que dificulta uma análise comparativa desses grupos.

Ao todo, o mapeamento do Sies identificou 19.708 empreendimentos, organizados e distribuídos entre 2.713 municípios brasileiros, em todos os estados da Federação. Desse total, 11.869 (60,2%) são novos EES, ou seja, não haviam sido

registrados no mapeamento anterior, e 7.839 (39,8%) são de EES revisitados.¹⁰ A tabela A.1 ilustra essas quantidades e proporções para o Brasil e suas regiões.

TABELA A.1
Total de EES abordados

	EES Novos	EES revisitados	Total
Nordeste	4.509	3.531	8.040
Sul	1.639	1.653	3.292
Sudeste	2.217	1.011	3.228
Norte	2.269	858	3.127
Centro-Oeste	1.235	786	2.021
Total	11.869	7.839	19.708

Fonte: Banco de dados do Sies.
Elaboração dos autores.

As 171 questões inseridas no questionário foram divididas em nove seções:

- identificação e abrangência do EES;
- características predominantes dos(as) sócios(as);
- características gerais do empreendimento;
- tipificação e dimensionamento da atividade econômica e situação do trabalho dos(as) sócios(as);
- situação do trabalho dos não sócios;
- investimentos, acesso a créditos e apoios;
- gestão do empreendimento;
- dimensão sociopolítica e ambiental; e
- apreciações subjetivas a respeito do EES.

Todas as questões, em suas respectivas seções, permitem uma infinidade de análises, cruzamentos e correlações entre as variáveis criadas pelo Sies.

10. Entre 2005 e 2007, o primeiro Mapeamento Nacional de Economia Solidária identificou 21.859 empreendimentos econômicos solidários em 2.934 municípios. Esses EES envolviam 1.687.035 trabalhadores e trabalhadoras. Desse total, 63% eram homens e 37%, mulheres. A região na qual se identificou maior número de EES foi o Nordeste (43%), seguido por Sudeste (18%), Sul (16,5%), Norte (12%) e Centro-Oeste (10%) (Silva e Nagem, 2012; Pereira, 2012).

Entretanto, deve-se ressaltar que o processo de realização do mapeamento também foi marcado por contratemplos que impactaram na qualidade do banco de dados, levando à necessidade de maior cuidado por parte dos pesquisadores que deste forem se valer. Como esses detalhes não são tão evidentes, optou-se por fazer aqui algumas breves considerações como contribuições para futuros trabalhos.

Desde o início, uma série de problemas administrativos, sobretudo na relação com as organizações parceiras escolhidas para realizar o trabalho nos municípios, acabou atrasando a conclusão das entrevistas, conforme o cronograma planejado previamente pela Senaes e pela CGN. Por esse motivo, o trabalho de campo estendeu-se em alguns estados até o início de 2013, quando a ideia era finalizá-lo ainda em 2010, prejudicando um andamento regionalmente homogêneo do trabalho de campo (regiões Norte e Sul terminaram primeiro, e as demais levaram mais tempo). Essa extensão do tempo de pesquisa impõe complicações ou implica maiores cuidados metodológicos no trato estatístico das informações para fins de comparações ou agrupamentos de EES, principalmente no tocante às informações monetárias, sujeitas à variação de seu valor real ao longo do tempo.

Além disso, embora os instrumentos e o aparato conceitual tenham sido os mesmos para a realização do mapeamento em todo o país, alguns fatores também prejudicaram a unidade metodológica entre as regiões. Como cada região ficou sob responsabilidade operacional de organizações distintas; ocorreram estratégias de capacitação diferenciadas entre as equipes de pesquisa, o que pode gerar concepções diferentes em questões pontuais na condução das entrevistas. Essas estratégias diferenciadas podem levar ainda à existência de vies de escolha dos EES ou das formas de localizá-los. Em alguns casos, teve mais peso a relação com sindicatos; em outros, a relação com organizações não governamentais (ONGs), ou igrejas ou universidades. Enfim, cada região ou estado teve autonomia – dadas as metas iniciais e os recursos predefinidos nos convênios – para definir como os EES seriam mapeados e quais seriam estes.

Por fim, outro fator a se chamar atenção se refere ao fato de que, como as capacidades em cada região de conduzir a pesquisa eram distintas, houve algumas distorções na proporção de empreendimentos mapeados por estado. Apenas para citar dois exemplos breves, dos 177 EES no Nordeste cujo tipo de atividade principal foi classificado como sendo *poupança, crédito e/ou finanças solidárias*, 121 (68,3%) são do estado da Paraíba. Por sua vez, os EES cujo grupo social é composto por catadores de material reciclável possuem total nacional de 591, e o estado de São Paulo respondeu por 258 destes, o que representa cerca de 80% do total desses EES na região Sudeste e 44% do total nacional.

Mesmo assim, apesar desses contratempos operacionais, o resultado final do mapeamento resultou em importante material informativo sobre o universo da economia solidária no país, envolvendo as mais distintas formas de organização coletiva, em diferentes setores da economia e em todos os estados da Federação. Um banco de dados dessa natureza é de grande relevância para o trabalho de pesquisadores, gestores públicos e representantes de empreendimentos e entidades de apoio à economia solidária no Brasil, uma vez que supre parte da demanda por informações sobre a estrutura e a dinâmica desse fenômeno em todo o país. Com o Sies, passou a ser possível a elaboração de novas escalas de análises e discussões sobre a realidade cotidiana dos empreendimentos e dos atores que compõem o universo da economia solidária, sob diferentes abordagens e problematizações. Como dito anteriormente, os estudos realizados nesse trabalho são apenas algumas das múltiplas possibilidades de exploração dessas informações.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Diretrizes para a elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária**. Brasília: MTE, 2005.
- GAIGER, L. I. G. **A economia solidária no Brasil**. São Leopoldo: Oikos Editora, 2014.
- PEREIRA, C. M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 51, maio 2012.
- SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, abr./jun. 2012.

ASPECTOS SOCIOLABORAIS DOS TRABALHADORES ADERENTES A EMPREENDIMENTOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL¹

Patrícia Sorgatto Kuyven²
Luiz Inácio Gaiger³
Sandro Pereira Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

O segundo Mapeamento de Economia Solidária no Brasil, realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) entre 2010 e 2013 para compor um incipiente Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), indicou que pelo menos 1,4 milhão de pessoas atuam como sócias de iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda, que são genericamente chamados de *empreendimentos econômicos solidários* (EES). Levando em conta que dos 200 milhões da população brasileira, 157 milhões estavam em idade ativa, e, destes, 102,5 milhões estavam economicamente ativos, deduz-se que, em 2013, 1,7% da população economicamente ativa estava inserida em atividades sob essa perspectiva.

Muitos desses trabalhadores, sobretudo aqueles inseridos em empreendimentos menores, fortemente marcados pela informalidade, encontram-se numa fronteira tênue entre a permanência no grupo produtivo, a realização de “bicos” ocasionais para a complementação da renda familiar e a desocupação (Cunha, 2012).

Conforme descrito em Kuyven (2016) e Silva e Carneiro (2016), esse montante está possivelmente subestimado, pois o contexto de realização do mapeamento da Senaes indicou que os EES mapeados foram aqueles com os quais se conseguiu contato na época, e, em alguns estados, não se alcançou a meta de visitar todos aqueles que já haviam sido registrados no primeiro mapeamento, ocorrido entre 2005 e 2007. Pode-se, então, presumir que a magnitude da economia solidária no Brasil é superior aos dados apresentados pelo mapeamento.

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 61. Disponível em: <<https://bit.ly/3d2enOj>>.

2. Professora na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). *E-mail*: <patriciakuyven@gmail.com>.

3. Professor na Unisinos. *E-mail*: <gaiger@unisinos.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Os dados da base do Sies fornecem uma gama de informações que permitem conhecer a quantidade de EES, sua distribuição ao longo do território nacional e suas principais características organizacionais, o que possibilitou o surgimento de uma série de novos estudos quantitativos sobre o universo da economia solidária no Brasil (Silva, 2018b). Contudo, apesar de estimar o contingente de trabalhadores envolvidos, os dados focaram especialmente nas dimensões estruturais dos empreendimentos, sem se aprofundar na realidade dos associados, o que dificulta a realização de análises mais voltadas à situação social desse grupo.

Para resolver parte dessa lacuna, a Senaes buscou identificar também características desses indivíduos que se associam aos empreendimentos coletivos mapeados, visando compreender melhor a dinâmica da atuação subjetiva nessas experiências. Para isso, foi realizada uma pesquisa por amostragem, com 2.895 sócios e sócias dos empreendimentos econômicos solidários mapeados (em quinze Unidades da Federação, nas cinco regiões brasileiras), que foi a campo entre junho e setembro de 2013. O levantamento das informações se deu mediante aplicação de um questionário na amostra, totalizando 115 questões, que abrangeram, além de características pessoais e da unidade domiciliar, as distintas dimensões referentes às condições de vida ou de trabalho nos EES.⁵

Os resultados dessa rodada de entrevistas são utilizados como base para este texto. O objetivo neste trabalho foi elaborar um diagnóstico mais geral sobre a realidade social e ocupacional dos indivíduos que aderem a iniciativas de trabalho e renda sob a ótica da economia solidária, além de tentar identificar algumas tendências desse processo no decorrer do tempo, discutindo as nuances da prática laboral nos EES e seu efeito sobre as condições laborais dos indivíduos que a eles se incorporam. Para a filtragem das informações, foi considerada a principal ocupação dos sócios de EES durante sua atividade de trabalho.

Os relatos apresentados apoiam-se em análises descritivas de variáveis (questões), de abrangência nacional, resultantes das 2.985 entrevistas da amostra de sócios de empreendimentos econômicos solidários registrados na segunda rodada de mapeamento do Sies. Essas descrições são relevantes para a compreensão das condições sociolaborais dos sócios desses empreendimentos no Brasil, complementando as informações levantadas sobre as condições socioestruturais dos EES, já apresentadas no capítulo anterior.

5. Para um melhor detalhamento metodológico, bem como para conferir o questionário da pesquisa Sies sobre sócios e sócias de EES, ver Kuyven (2016). Os dados podem ser acessados em: <<https://bit.ly/36t7Aep>>.

2 ECONOMIA SOLIDÁRIA: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O termo *economia solidária* envolve a busca de novas formas de relação econômica entre os trabalhadores, tendo como princípios orientadores a democracia, a cooperação e a autogestão na condução das distintas atividades econômicas, com vistas a gerar melhores condições de trabalho e qualidade de vida aos indivíduos envolvidos e suas famílias. As experiências de organização econômica sob esses princípios têm origem e motivações diversas, sendo materializadas por meio de cooperativas de produção e/ou de consumo; cooperativas de prestação de serviços; clubes de troca; autogestão de empresas recuperadas pelos trabalhadores; cooperativas de crédito; projetos comunitários de produção de itens variados; associações de pequenos agricultores (acesso ao crédito, produção, comercialização, uso de máquinas), grupos e microempresas informais, entre outros.

Tais experiências, organizadas como associações ou cooperativas, formais ou não, constituem a célula básica da economia solidária. Originam-se de iniciativas dos próprios trabalhadores, frequentemente com o apoio de instituições sociais comprometidas com o enfrentamento da exclusão social – igrejas, sindicatos, universidades, organizações não governamentais (ONGs), governo etc. (Singer, 2002; Gaiger, 2003; Silva, 2010; 2016; 2018a; 2018b).

A economia solidária emergiu para preencher vazios econômicos abertos, sobretudo após a conjuntura histórica de estagnação econômica, em paralelo com uma crise de financiamento do Estado, vivenciada a partir dos anos 1980 e que se aprofundou nos anos 1990. Ainda assim, há registros da existência de práticas que comungam das mesmas diretrizes em períodos bem anteriores, em paralelo ao movimento cooperativista, o qual remonta ao final do século XIX (Kuyven, 2016).

Uma de suas características habituais é a preexistência de alguma relação social entre seus membros, ou pelo menos entre boa parte deles, seja por já dividirem outros ambientes de trabalho, seja por serem pequenos agricultores de uma mesma localidade, ou vizinhos, familiares, ou até por pertencerem a um mesmo grupo étnico. Dessa forma, a economia solidária tem como singularidade a capacidade de gerar novas perspectivas para populações mais pobres ou submetidas a situações de vulnerabilidade social, retirando-as do isolamento, reforçando sua autoconfiança e suas habilidades (Guimarães, 2011).

Para Kuyven (2016), mais do que uma reação ao desemprego, os EES representariam a escolha ousada por um novo tipo de inserção no mundo do trabalho. Desse modo, a economia solidária não constitui propriamente uma via convencional ou meramente defensiva, mas surge de forma convidativa ao conquistar aderentes, seja pelos exemplos práticos que apresenta, seja pelas facilidades (ou atenuantes das dificuldades) e garantias que seus propagadores oferecem (tais como as chamadas entidades de apoio e fomento e os agentes de políticas públicas); ou seja, porque essa alternativa faz muito sentido para os indivíduos, na medida em que responde às suas aspirações primordiais e suas predisposições a empreender coletivamente.

Contudo, embora haja primazia do econômico no que concerne à necessidade imperiosa de geração de renda a um amplo contingente de pessoas que buscam superar situações diversas de vulnerabilidade, a perspectiva da economia solidária também traz em sua prática um elemento político bastante crítico. Esse elemento se manifesta de diferentes formas na prática dos trabalhadores em seus empreendimentos. Primeiramente, há uma tentativa de mobilizar os associados para outras questões de natureza comunitária que são vivenciadas em algum grau por todos os associados, tais como: moradia, infraestrutura básica, segurança, oferta de serviços de saúde e educação, transporte, alternativas de lazer, entre outras questões que são fundamentais para a sociabilidade e a reprodução social de suas famílias. Outro elemento refere-se a uma reflexão permanente tanto sobre a realidade social geradora da situação de vulnerabilidade em que se encontram, quanto sobre a importância de se pensar a sua prática (individual e coletiva) na construção de uma nova realidade desejada. Para isso, torna-se fundamental a parceria com entidades externas que auxiliem nesse processo formativo e reflexivo (Silva, 2016).

Ademais, o próprio sistema de trabalho, engendrado nos empreendimentos sob o paradigma da autogestão dos meios e processos de produção e legitimado a partir de um acordo coletivo, pode ser entendido como uma *tecnologia social* (Fraga, 2011), uma nova *pedagogia da produção associada* (Novaes e Castro, 2011), como estratégia alternativa de desenvolvimento que “permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriado segundo a decisão do coletivo” (Dagnino, 2010, p. 210).

Nesse sentido, é possível afirmar que a economia solidária surge e se fundamenta com base em um conjunto bastante heterogêneo de práticas sociais e comunitárias, no qual os diferentes atores que a compõem se inserem com base em uma multiplicidade de motivações, tornando inviável a definição de uma identidade unitária entre o público que se conecta a essas práticas. Ainda assim, é possível e até mesmo necessário o desenvolvimento de instrumentos que busquem apreender mais sobre a realidade vivida por esse público em seus empreendimentos, no intuito de levantar novas pistas e novas hipóteses sobre a realidade social que os envolve. A seção seguinte tenta avançar um pouco nesse desafio.

3 CARACTERÍSTICAS SOCIOLABORAIS DOS ADERENTES AOS EES

3.1 Características gerais dos associados

Como informado anteriormente, a amostra foi composta por 2.895 sócios e sócias de EES, de quinze estados, compreendendo todas as regiões brasileiras, obtida de forma aleatória e representativa do total mapeado pelo Sies. Desse conjunto, 54,4% são homens e 45,6%, mulheres, algo bem próximo aos valores apurados

pelo mapeamento do Sies (56% e 44%, respectivamente). Sob o aspecto racial, mais da metade dos sócios que participaram das entrevistas são negros, mulatos ou pardos (57,4%), enquanto os que se afirmaram brancos representam 38,5%.

Vale destacar, ainda, que 13,7% são assentados de reforma agrária, e 13,3% afirmaram integrar alguma comunidade tradicional. Destes, a maior parte são pescadores artesanais, mas também há a presença de quilombolas, comunidades de terreiro, indígenas, ribeirinhos, caboclos e extrativistas. Essa informação tem sua relevância devido ao fato de que, dado o seu caráter associativo de organização do trabalho, a prática da economia solidária permite a essas pessoas a oportunidade de continuarem vinculadas ao seu modo tradicional de vida, garantindo os seus direitos territoriais, socioeconômicos, ambientais e culturais e valorizando suas identidades e instituições.

Quanto à idade, a média apurada entre aqueles que responderam à pesquisa foi de 46 anos, com desvio-padrão de 13 anos, o que demonstra a tendência da presença de pessoas mais experientes na economia solidária (65,3% da amostra é de pessoas com mais de 40 anos de idade).⁶ Por sua vez, a proporção de associados jovens de até 20 anos e de adultos entre 20 e 30 anos é baixa, 2,1% e 11,7%, respectivamente. Já a idade média com que os sócios entrevistados iniciaram sua atuação nos EES foi 36 anos, o que demonstra ser também uma inserção já em fase madura da vida laboral.

Os sócios da amostra residem majoritariamente na zona rural, com 59,9% dos respondentes, contra 40,1% dos residentes em áreas urbanas, revalidando a presença expressiva da agricultura familiar na economia solidária. Em termos regionais, houve predominância de entrevistas nos estados da região Nordeste, com 42% do total.

Apenas 10,7% dos entrevistados alcançaram uma escolarização que vai além do ensino médio ou similar, revelando um indicador de escassa escolaridade entre os associados em geral, dado que 63,5% afirmaram possuir no máximo o ensino fundamental.⁷ A tabela 1 apresenta a síntese das informações discutidas nesta seção.

6 O sócio entrevistado mais novo tinha 14 anos e o mais velho, 96 anos.

7 Sob o critério de alfabetização, apenas 65% da amostra afirma saber ler sem dificuldade, outros 27% leem, mas com dificuldade, e 8% não sabem ler.

TABELA 1
Características sociais dos associados dos EES

Característica	Categorias	Amostra (%)
Gênero	Masculino	54,4
	Feminino	45,6
Raça/cor	Negro, pardo ou mulato	57,4
	Branco	38,5
	Amarelos ou ainocos	1,6
	Indígenas	1,2
	Caboclos ou cafuzos	1,2
Região	Nordeste	42,0
	Sul	19,4
	Centro-Oeste	16,5
	Sudeste	10,9
	Norte	11,2
Localização da residência	Rural	59,9
	Urbana	40,1
Faixa de idade	Até 20 anos	2,1
	Mais de 20 a 30 anos	11,7
	Mais de 30 a 40 anos	20,9
	Mais de 40 a 50 anos	26,7
	Mais de 50 a 60 anos	23,1
	Mais de 60 a 70 anos	12,4
	Mais de 70 anos	3,1

Fonte: Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/3ecKzik>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

3.2 Características do trabalho nos EES

O trabalho exercido nos empreendimentos coletivos mapeados pelo Sies possui relevância significativa na reprodução social dos indivíduos que os integram. De acordo com os dados da pesquisa, cerca de um terço dos associados (34,1%) chegou a afirmar que sua renda não depende do EES, mas outros 33,1% disseram que a atividade representa uma complementação de renda familiar, e 29,7% afirmaram ser sua principal ou única fonte de renda.⁸ Ademais, a grande maioria dos associados entrevistados (80,7%) trabalha de modo permanente no EES, enquanto 8,7% trabalham em regime temporário; 6,5%, sazonalmente; e 3,6%, de forma eventual.

8. Ainda no tocante à renda, em outra análise sobre os dados do Sies, Gaiger (2014) identificou que são poucos os sócios que, tendo ultrapassado a condição laboral ativa em relação a alguma ocupação anterior, gozam de proventos de aposentadoria ou pensões (6,9%).

Devido a toda essa heterogeneidade de formas de inserção em seus EES, a averiguação da renda mensal dos sócios é algo difícil de realizar. Os dados indicam que há uma considerável variação no número de horas trabalhadas. Consequentemente, há também uma situação de forte disparidade de rendimentos entre grupos. Mesmo assim, é possível fazer algumas reflexões em cima dos números disponíveis. Em 2013, a renda mensal dos sócios pesquisados foi declarada de forma que 1,2% não possui nenhum rendimento e 20,6% tem renda de até 0,5 salário mínimo – SM (valor corrente de 2013, fixado em R\$ 678,00). Aproximadamente metade dos sócios (48,2%) obteve rendimento entre 0,5 e 2 SMs, e 18,6% têm rendimento acima de 2 SMs.

Entre os sócios que declaram número de horas trabalhadas e renda auferida com o trabalho, a média observada foi de 38 horas de trabalho por semana, com rendimento médio (exclusivo do trabalho) de R\$ 1.473,42. Assim, considerando o mês com 4,5 semanas, o valor/hora médio dos trabalhadores examinados foi de R\$ 8,63. É possível, ainda, identificar algumas variações nesses valores. Se forem observados somente os homens, o valor/hora médio foi de R\$ 9,97, enquanto para as mulheres essa média fica em R\$ 6,65; os homens têm um valor/hora de trabalho 49,9% maior que as mulheres no âmbito dos EES da amostra. Entre brancos e não brancos, a discrepância é mais intensa: o valor/hora de pessoas que se declararam brancas é de R\$ 11,44 e o de outras cores/raças declaradas foi de R\$ 6,18; e os declarados brancos têm valor/hora 85,1% acima dos não brancos. Essas discrepâncias refletem, portanto, parte das dificuldades culturais vivenciadas por mulheres e pessoas negras ou pardas no contexto geral do mercado de trabalho no país.

Ainda assim, Kuyven (2016) identificou, a partir da mesma base de dados, utilizando regressões estatísticas, tendência de melhores rendimentos nos EES em relação ao mercado de trabalho em geral, sobretudo entre sócios de segmentos desfavorecidos, tanto no meio rural como no urbano. Segundo a autora, esses achados demonstram a efetividade real e potencial das políticas públicas e dos apoios direcionados aos grupos mencionados para fins de geração de trabalho e renda. Contudo, como problematizado por Silva e Kappes (2016), dada a alta informalidade dos empreendimentos ou mesmo no caso das cooperativas, os trabalhadores estão, em sua maioria, desassistidos pela legislação trabalhista e previdenciária de que dispõem os assalariados com registro em carteira de trabalho. Para que os sócios dos EES decidam ter acesso aos mecanismos tradicionais de seguridade social, precisam realizar contribuições ao Tesouro Nacional como trabalhadores autônomos ou, então, prever a utilização de parte das sobras para a formação de fundos contábeis que garantam alguns benefícios aos associados, como o pagamento de 13^o salário, por exemplo – mas esta alternativa só é viável em empreendimentos mais consolidados, com fluxo de receita maior que permita essa destinação.

Em termos de tempo de vinculação ao EES, os dados apontam que os ingressos tendem a ser mais escassos nos anos mais longínquos, o que é compreensível dado o ciclo de vida dos empreendimentos. Mais da metade dos associados (51,1%) está vinculada aos seus respectivos EES há pelo menos dez anos, o que demonstra ser congruente com o processo de evolução gradativa dos EES nos anos recentes, cujo ponto culminante se dá na primeira década dos anos 2000. Essa coerência se confirma, inclusive, quanto ao pico de ingressos ocorrido em 2006, ano intermediário do triênio 2005-2007, durante o qual um número maior de EES começou suas atividades, de acordo com os dados do Sies (Gaiger, 2014).

No tocante à atividade econômica exercida coletivamente pelo EES no qual o sócio informante atua, há predominância da atividade de aquisição de matéria-prima (67,5%), seguida de comercialização⁹ (54,6%) e de produção¹⁰ (39,8%). As demais respostas envolvem, por ordem decrescente: consumo¹¹ e/ou uso de infraestrutura¹² (22,7%); prestação de serviços a terceiros (22,4%); troca de produtos/serviços (17,5%); e finanças solidárias¹³ (7,5%).

Quanto às atividades desempenhadas pelos sócios no cotidiano operacional dos EES, os principais itens citados foram: comercialização de produtos de sua unidade econômica familiar ou individual (46,5%); trabalho remunerado na produção, na prestação de serviços ou na administração do EES (17,1%); e consumo ou uso de infraestrutura, bens ou serviços coletivos (16,5%).

Vale ressaltar que, nas atividades de comercialização, predominam produtos da atividade agropecuária (milho, mandioca, feijão, arroz, frutas, hortigranjeiros, derivados do leite, bovinos, derivados do mel etc.), seguidos por produtos artesanais (crochê, bordados, bijoias, geleias etc.). Quanto ao trabalho na produção ou prestação de serviços, as ocupações mais citadas relacionam-se à coleta e à seleção de materiais recicláveis, ao trabalho agrícola e agropecuário, a costura e confecções e aos serviços gerais ou de transporte.

Em um cruzamento dessas informações, realizado por Gaiger (2014), foi identificado que a importância da renda auferida no EES e o tipo de atividade realizada variam de acordo com a categoria profissional dos associados. Para 28,0% dos agricultores, os EES proveem a renda principal, sendo a comercialização a sua atividade mais comum (53,3%). Entre os artesãos, a grande maioria comercializa

9. Inclui a organização da comercialização, como a promoção de feiras e postos coletivos de venda.

10. Inclui processamento, beneficiamento, coleta, reciclagem e fabricação de produtos.

11-O EES presta serviços não financeiros ou fornece produtos aos sócios, tais como: cooperativas de consumo, habitacionais, de eletrificação etc.

12. O EES disponibiliza e/ou organiza o uso de bens ou espaços físicos para os sócios: prédios, armazéns, sedes, lojas, pasto, tratores e implementos agrícolas etc.

13. Inclui atividades de poupança e crédito, podendo ser operacionalizados por cooperativas de crédito, bancos comunitários de desenvolvimento e fundos rotativos. Para mais informações sobre finanças solidárias, ver Silva (2017a).

seus produtos nos EES (77,3%), obtendo, assim, a renda principal em 42,1% dos casos. Já os catadores de material reciclável dependem basicamente desta atividade para obterem sua renda principal (92,9%).¹⁴ A tabela 2 traz a síntese das informações apresentadas nesta subseção.

TABELA 2
Características relacionadas ao trabalho dos sócios nos EES

Característica	Categorias	Amostra (%)
Regime de dedicação ao trabalho	Permanente	80,7
	Temporário	8,7
	Sazonal	6,5
	Eventual	3,6
Importância do EES para a renda familiar do sócio	A renda não depende do EES	34,1
	Complementação de renda	33,1
	Fonte principal ou única de renda	29,7
	Outra	3,1
Classes de renda mensal dos sócios entrevistados	Sem rendimentos	1,2
	Até 0,5 SM	20,6
	Mais de 1,5 até 1 SM	22,9
	Mais de 1 até 2 SMs	25,3
	Mais de 2 até 3 SMs	8,5
	Mais de 3 até 5 SMs	4,8
	Mais de 5 até 10 SMs	3,5
	Mais de 10 até 20 SMs	1,2
	Mais de 20 SMs	0,6
NS/NR ¹	11,4	
Ano em que começou no EES	Até 1989	4,5
	De 1990 a 1995	7,0
	De 1996 a 2001	19,2
	De 2002 a 2004	14,8
	De 2005 a 2007	19,3
	De 2008 a 2010	18,2
	De 2011 a 2013	11,4
Atividades realizadas de forma coletiva no EES em que o sócio atua	Produção	39,8
	Comercialização	54,6
	Prestação de serviços	22,4
	Troca de produtos/serviços	17,5
	Poupança, crédito, fundo rotativo	7,5
	Consumo/uso de infraestrutura	22,7
	Aquisição de matéria-prima	67,5

(Continua)

¹⁴ Para uma caracterização da atividade dos catadores de material reciclável no Brasil sob a ótica da economia solidária, ver Silva (2017b).

(Continuação)

Característica	Categorias	Amostra (%)
Principal atividade do sócio no EES	Troca de produtos/serviços	1,3
	Comercialização de unidade de produção	46,3
	Trabalho remunerado	17,1
	Poupança, crédito, fundo rotativo	1,5
	Consumo ou uso/infraestrutura	16,5

Fonte: Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/3eckKzik>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Não sabe/não respondeu.

3.3 Características ocupacionais dos associados

As análises iniciam-se pela tabulação por grupo de ocupação durante a vida de trabalho dos entrevistados. A tabela 3 mostra que 56,0% dos sócios da pesquisa tiveram, na maior parte da sua vida, ocupações rurais, sendo a maioria classificada como produtores agrícolas polivalentes ou trabalhadores volantes da agricultura. Pessoas que trabalharam durante a vida como empregados domésticos ou serviços gerais de limpeza aparecem como a segunda situação mais frequente na amostra. Esses trabalhadores ocupam postos comumente de baixa remuneração. O terceiro grupo surpreende por não aparecer na literatura como um caso frequente da economia solidária: são os professores. Esses profissionais correspondem a 4,5% da amostra de sócios entrevistados. A frequência dos professores é praticamente a mesma que a de pescadores e artesãos, os quais são o quarto e o quinto grupo mais frequente, porém já reconhecidos como trabalhadores típicos desse movimento social.

Depois dos cinco grupos já citados, todos os outros aparecem com menos de 3% de frequência, confirmando, mais uma vez, a extensão variada da abrangência da economia solidária no Brasil. Ainda se mantêm acima de 2% os seguintes grupos: comerciantes (geralmente vendedores sem estabelecimento fixo), donas de casa e trabalhadores de funções administrativas e auxiliares dessas atividades.

Aqueles que se dizem catadores e recicladores como principal ocupação antes de ingressarem no EES compreendem 1,9% dos sócios (apesar de 5% dos sócios fazerem parte dessa categoria em 2013, período das entrevistas). Isso é coerente pelo fato de essa categoria de trabalho ser considerada mais recentemente quando comparada com a maioria das outras respostas dadas para esta questão: entre os atuais trabalhadores dessa categoria, mais da metade teve outra ocupação principal durante a vida.

Ainda aparecem, em menores proporções, sócios que, durante a vida, estiveram trabalhando com confecção e costura ou que foram operadores ou técnicos de indústrias. A costura é uma ocupação típica das mulheres, enquanto a operação de máquinas na indústria, típica dos homens. A tabela 3 sintetiza essas informações.

TABELA 3
Ocupação principal que os sócios exerceram durante a vida de trabalho

Ocupação	Registro	Percentual
Trabalhador rural, agricultor, agropecuária, leite, apicultor etc.	1.621	56,0
Empregado doméstico (diarista, faxina, serviços gerais, cuidadores etc.)	153	5,3
Professor	130	4,5
Artesão	129	4,5
Pesca (peixes, marisco, camarão etc.)	122	4,2
Comerciantes e vendedores ambulantes	83	2,9
Dona de casa (do lar)	69	2,4
Funções administrativas e auxiliares (gerência, secretaria etc.)	62	2,1
Catador/reciclador	56	1,9
Costura e confecções	51	1,8
Operador/técnico na indústria	41	1,4
Atendentes no comércio e serviços	39	1,3
Cozinheiro, padeiro, confeitiro etc.	38	1,3
Funcionário público administrativo ou eletivo	35	1,2
Trabalhos na comunidade/assistência social e saúde comunitária	32	1,1
Construção civil, pedreiro, servente de obra etc.	32	1,1
Motoristas e moto-taxistas	31	1,1
Outros (frentista, chaveiro, bicos etc.)	28	1,0
Artistas (pintores, atores, fotógrafos etc.)	20	0,7
Agropecuária – serviços técnicos e administrativos	19	0,7
Enfermeiros e afins	15	0,5
Segurança pública ou privada	15	0,5
Marcenaria em geral e pequenas embarcações	14	0,5
Não declarou	11	0,4
Nunca trabalhou	10	0,3
Estudantes	9	0,3
Administração ou auxiliar de administração em educação	9	0,3
Serviços técnicos	8	0,3
Cabelereiro/manicure	8	0,3
Trabalhador em frigoríficos/açougues	5	0,2
Total	2.895	100,0

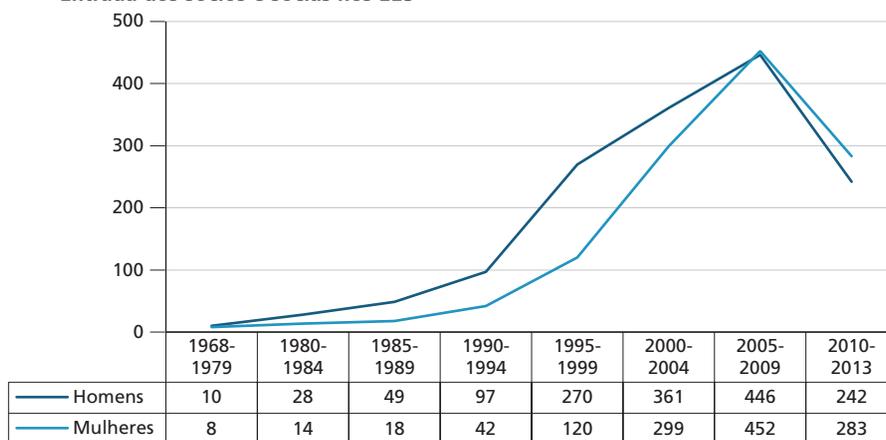
Fonte: Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/3ecKzik>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

As sócias mulheres, quando observada a principal ocupação durante a vida, surgem de forma destacada ante os homens em atividades como ensino, confeitaria, costura, enfermagem, atendentes no comércio, catadoras de materiais recicláveis, vendedoras ambulantes, empregadas domésticas/diaristas, donas de casa, artesãs e prestadoras de assistência comunitária. Há muitas mulheres na agricultura familiar e na pesca, porém elas correspondem a um terço dos sócios desse grupo. Se for observada a entrada mais recente das mulheres na economia solidária, a partir de 2010, a presença de mulheres trabalhadoras da agricultura ainda é maior, porém com forte declínio em relação ao período 2005-2009. As mulheres que se tornaram sócias mais recentemente nos EES, de maneira a elevar sua participação em relação aos períodos anteriores, são aquelas oriundas de empregos domésticos, donas de casa, atendentes no comércio e serviços de assistência comunitária.

Já os homens vêm de ocupações variadas, sobressaindo, em comparação às mulheres, em atividades como agricultura familiar, serviços técnicos e administrativos na agropecuária, pesca, construção civil, marcenaria, segurança, artistas, motoristas e operadores e técnicos na indústria. A partir de 2010, da mesma forma que as mulheres, ainda é maior a entrada de trabalhadores da agricultura, mas também com declínio bastante acentuado em relação ao período 2005-2009. As ocupações que, entre os homens, aumentaram a participação em relação aos períodos anteriores, a partir de 2010, são motoristas (e mototaxistas), artesãos, catadores de materiais recicláveis e técnicos administrativos da agropecuária.

Por fim, o gráfico 1 indica o fluxo de inserção de homens e mulheres nos EES mapeados, em todas as ocupações. Percebe-se que a entrada das mulheres reflete a própria inserção deste segmento populacional no mercado de trabalho em geral, de modo que, embora a quantidade de sócios homens seja superior ao de mulheres, há uma taxa de inserção maior de mulheres nos últimos anos. No conjunto de sócios pesquisados (todos em 2013), os homens iniciaram em maior número até 2004 e empataram com as mulheres entre 2005 e 2009; desde então, entrou nos EES um número maior de mulheres. Tal resultado indica uma tendência de aumento da participação das mulheres, em comparação aos homens, na economia solidária em anos mais recentes, sobretudo em EES com número menor de associados, levando à diminuição dessa diferença.

GRÁFICO 1
Entrada dos sócios e sócias nos EES



Fonte: Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/3ecKzik>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

Se verificarmos o ano médio de entrada desse conjunto de associados em EES, os trabalhadores rurais, que representam 56% do total da amostra, são os que, em média, estão há mais tempo em atividade. Ou seja, eles aparecem em primeiro lugar em termos de aderência aos EES no Brasil, situando-se o ano de 2002 como ano médio de entrada dos sócios atuais que possuem essa ocupação. Logo em seguida, aparecem os trabalhadores da pesca (a média de ano de entrada dos sócios no EES aproxima-se de 2003). Esses são os grupos tradicionalmente apontados na literatura sobre economia solidária no Brasil. Foi para eles que a associação coletiva apareceu, há mais tempo, como alternativa de melhoria das condições de vida e trabalho.

Vale ressaltar que os dados do Sies já chamaram a atenção de Gaiger (2014) sobre a predominância de associações e de atuação no espaço rural entre os EES que surgiram antes de 1990. Um elemento explicativo para este pioneirismo apontado como vantagem para os agricultores familiares foi o modo de produção familiar, dada a sua natureza coletiva, tanto no âmbito do núcleo familiar como no da comunidade circundante. Neste modo de produção familiar, as práticas de ajuda mútua são recorrentes, alimentando a noção compartilhada de projeto coletivo.

Outro grupo com longevidade média na economia solidária relativamente alta é o dos pescadores artesanais. A atividade da pesca artesanal também apresenta uma história de associativismo de longa data, fortemente marcado pela informalidade, passando a ter apoio governamental em períodos mais recentes (Búrigo, Cazella e Capellesso, 2011). A associação entre pescadores artesanais decorre, naturalmente, do tipo de atividade que exercem, a qual geralmente os obriga a trabalharem entre companheiros na etapa principal. Esses trabalhadores atuam na proximidade da

costa, dos lagos e dos rios. De acordo com o apoio externo, passaram a se organizar coletivamente também na comercialização de seus produtos, atividade que atualmente é a mais citada por eles como atividade coletiva (66% afirmam ser esta sua principal atividade econômica nos EES).

Após os trabalhadores rurais e os pescadores, foram inserindo-se na economia solidária professores, técnicos ou operadores industriais, enfermeiros, auxiliares da área da educação, assistentes sociais e de saúde comunitária, além dos artesãos. Esse grupo tem ano médio de adesão aos EES durante 2003 até meados de 2004.

A partir de 2005, muitas atividades profissionais passaram também a se fazer presentes na economia solidária. Atividades como segurança, artistas, cozinheiros, confeitadores, auxiliares administrativos, costureiros e serviços técnicos tiveram 2005 como ano de aderência aos EES, em média. O ano de 2006 aparece como período de aderência das donas de casa, dos pedreiros e dos trabalhadores da construção civil, dos comerciantes ambulantes e dos técnicos da agropecuária. Em seguida, com ano médio de entrada em 2007, chegam os motoristas, os marceneiros, os empregados domésticos e os atendentes do comércio.

Aqueles que descrevem como principal ocupação a reciclagem de resíduos sólidos têm 2008 como ano médio de entrada na economia solidária, sendo que metade dos sócios desse grupo entrou em seus respectivos EES a partir de 2009. Trata-se de um grupo de pessoas que vem encontrando, mais recentemente, na economia solidária um espaço de atuação emancipatório, e, por isso, aderem às cooperativas fundadas e administradas por sua própria categoria, além de contarem com alguns tipos de apoio tanto do governo quanto de entidades da sociedade civil (Silva e Schiochet, 2013; Silva, 2017b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão, de caráter exploratório, empreendida neste capítulo sobre as condições sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil demonstrou de forma panorâmica o quão diversas são as formas de inserção e atuação coletiva nos EES: alguns atuam na produção de bens e serviços, outros se juntam apenas para realizar a comercialização; em alguns casos, ainda, o EES é um espaço exclusivo para se realizarem trocas ou o fornecimento de serviços macrofinanceiros. Ou seja, há distintos modos de desempenhar as relações associativas propostas no âmbito da chamada economia solidária. Essa diversidade organizacional permite, por sua vez, a utilização da força de trabalho de maneira condizente com as demais necessidades da vida social dos seus integrantes, dadas as condições conjunturais vividas entre os grupos pesquisados. Isso pode ser, por exemplo, um dos fatores explicativos para o crescimento do número de mulheres que aderiram à essa modalidade ao longo dos anos.

De maneira geral, foi possível identificar que os trabalhadores pesquisados, embora inseridos em atividades de baixo valor agregado, conseguem, pela mobilização dos esforços coletivos, gerar ambientes de negócio que preenchem um vazio em termos de geração de renda, cujo resultado é de grande valia para sua sobrevivência familiar.

Contudo, a economia solidária, como um todo, ainda carece de uma série de avanços estruturais que proporcionem melhores oportunidades de desenvolvimento de seus empreendimentos, para que ela se consolide, cada vez mais, como alternativa econômica para os mais diversificados segmentos da sociedade, como no caso dos jovens, que ainda são bastante sub-representados nas iniciativas em curso.

Nesse sentido, bases de dados como o Atlas Digital da Economia Solidária, desenvolvida pelo Sies, são de grande importância para a realização de pesquisas e diagnósticos que levem a uma melhor e mais aprofundada compreensão da realidade social vivida na prática por esse amplo contingente de trabalhadores envolvidos nessas experiências práticas espalhados pelo país. De porte desse tipo de análise, é possível orientar tanto sobre as possibilidades de organização desses empreendimentos para alcançar melhores resultados econômicos quanto no desenho de intervenções e programas governamentais de apoio a questões específicas de seu funcionamento. As tabulações e as análises apresentadas neste texto revelam apenas um esforço inicial nesse sentido entre as inúmeras possibilidades de exploração que esses dados fornecem a pesquisadores das mais diversas áreas de conhecimento.

REFERÊNCIAS

- BÚRIGO, F. L.; CAZELLA, A. A.; CAPELLESSO, A. J. Redes de cooperação e inovações financeiras em territórios de pesca. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambú, Minas Gerais. **Anais...** Caxambú: Anpocs, 2011.
- CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade**. Campinas: Komedi, 2010.
- FRAGA, L. S. Autogestão e tecnologia social. *In*: BENINI, E. A. *et al.* **Gestão pública e sociedade**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. v. 1.
- GAIGER, L. I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, 2003.
- _____. **Economia solidária: uma análise de dados nacionais**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GUIMARÃES, A. Q. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 313-338, 2011.

KUYVEN, P. S. **Efeitos da economia solidária sobre a geração de renda e a redução da pobreza**: um estudo de dados nacionais. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

NOVAES, H.; CASTRO, M. P. Em busca de uma pedagogia da produção associada. *In*: BENINI, E. A. *et al.* **Gestão pública e sociedade**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. v. 1.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 61, 2016.

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. Reciclagem e economia solidária: análise das dimensões estruturais dos empreendimentos coletivos de catadores no Brasil. **Revista Política e Trabalho**, v. 46, p. 229-249, 2017b.

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

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2361).

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.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no plano Brasil sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, 2013.

SILVA, D. N.; KAPPES, S. A. Economia solidária, informalidade e direitos trabalhistas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 61, 2016.

SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. *In*: SANTOS, B. D. **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FINANÇAS SOLIDÁRIAS NO BRASIL: CARACTERIZAÇÃO, TIPOS ORGANIZACIONAIS E SUAS DIMENSÕES ESTRUTURAIS¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

Conforme expresso em ampla literatura que aborda a temática da *economia solidária*, ela está associada ao conjunto de ações coletivas voltadas à geração de trabalho e renda e desenvolvimento local, sob o princípio da autogestão e de uma concepção pluralista do sistema econômico, englobando relações mercantis e não mercantis na interação entre os agentes. Suas experiências concretas são comumente classificadas como *empreendimentos de economia solidária* (EES), que constituem sua célula básica de representação na dinâmica econômica real. De modo geral, os princípios básicos que caracterizam essas iniciativas são: posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que as utilizam;³ gestão democrática por participação direta ou, no caso de grupos maiores, por representação; e repartição da receita líquida por critérios acertados entre os associados. Ao se organizarem sob tais diretrizes, esses empreendimentos organizam-se sob diferentes formas de atuação coletiva: *i*) associações e cooperativas agrícolas de produção; *ii*) unidades agroindustriais; *iii*) fábricas de pequeno porte, em diferentes setores econômicos; *iv*) unidades de reciclagem de resíduos sólidos; *v*) agências prestadoras de serviço (limpeza, manutenção de equipamentos, construção civil etc.); *vi*) centrais de comercialização; *vii*) mutirões, entre outras (Singer, 2000; França Filho e Laville, 2006; Gaiger, 2014; Silva, 2017).

Nos últimos anos, a temática passou a ganhar maior aderência na agenda governamental, com a criação de espaços administrativos na estrutura do Estado e de programas de apoio e fomento a essas atividades; primeiramente, nos âmbitos

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada do Texto para discussão n. 2270, publicado pelo Ipea. Disponível em: <<https://bit.ly/3cjPEnd>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Considerando a diversidade de tipos de EES, essa característica precisa ser compreendida na sua complexidade. A posse nem sempre significa propriedade coletiva. Muitas vezes, os empreendimentos atuam como redes de pequena produção associada, articulando a produção individual ou familiar em espaços coletivos de solidariedade de benefício, de comercialização, de consumo coletivo etc. Dessa forma, às vezes, os meios de produção estão descentralizados; e quando são de uso ou posse coletiva, podem ser arrendados, cedidos por terceiro ou disponibilizados por um dos associados para uso coletivo.

municipal e estadual, e, posteriormente, no âmbito nacional, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego à época (França Filho e Laville; 2006; Silva, 2010; 2018).

No intuito de construir bases de dados mais fidedignas para atuar nesse universo socioproductivo disperso no território nacional, a Senaes, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, criou o Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies). Para alimentar esse sistema, foi realizada uma pesquisa em empreendimentos coletivos de todos os estados da Federação entre os anos 2005 e 2007. Com o objetivo de atualizar as informações disponíveis, nova pesquisa ocorreu entre 2010 e início de 2013. Essa iniciativa proporcionou a construção de um banco de dados (Atlas Digital da Economia), que, desde então, tem sido amplamente utilizado por pesquisadores, analistas e gestores públicos interessados no tema. Os dados do Sies abrangem diferentes aspectos da organização social, econômica e política desses empreendimentos, bem como permite uma caracterização geral de seus associados e suas motivações para o trabalho coletivo. Foram entrevistados representantes de 19.708 EES, distribuídos por 2.713 municípios brasileiros, de todos os estados, situados em áreas rurais e urbanas (Gaiger, 2014; Silva, 2017).

Entre esse conjunto de EES mapeados, encontra-se uma parcela específica, caracterizada neste trabalho como *empreendimentos de finanças solidárias* (EFS). Essa vertente engloba múltiplas experiências coletivas de microfinanças, com atuação diferenciada em relação aos programas tradicionais de microcrédito operacionalizados por bancos (públicos e privados) e por agências financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil – BCB (Singer, 2007; Nesol, 2017). Os EFS visam criar e disponibilizar distintos canais de serviços financeiros em territórios específicos, no intuito de fomentar dinâmicas endógenas de desenvolvimento. Embora represente somente 1,7% do total de empreendimentos do banco de dados do Sies (328 experiências), o segmento possui características sociais relevantes para uma análise mais aprofundada no campo da economia solidária.

Nesse sentido, o objetivo aqui proposto foi verificar os principais aspectos que configuram a dinâmica organizacional dessas experiências em curso no Brasil. O debate baseia-se diretamente nos seguintes questionamentos: quais os principais fatores que podem caracterizar a vertente das finanças solidárias como novo “paradigma” de organização coletiva em torno da construção de serviços financeiros? Quais os formatos organizacionais mais destacados dentro das finanças solidárias e suas principais características? Quais os aspectos que caracterizam e diferenciam as dimensões estruturais dessas experiências?

Para tanto, as análises basearam-se nas informações disponíveis no Sies para melhor caracterização do funcionamento dos EFS no Brasil, tendo como foco três dimensões estruturais: organizacional, econômica e política.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 traz uma breve discussão a respeito das características que envolvem a dinâmica financeira de famílias pobres, residentes em áreas periféricas, e sua situação ante o sistema financeiro tradicional. Na seção 3, a temática centra-se nas ideias e diretrizes que definem as finanças solidárias como ramo particular da economia solidária, bem como apresenta as características centrais dos principais modelos organizativos encontrados no Brasil. A seção 4 contém os resultados da pesquisa do Sies, com as tabulações de dados sobre os EFS, abordando as principais dimensões socioestruturais de suas atividades. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 SISTEMA FINANCEIRO TRADICIONAL E EXCLUSÃO SOCIAL

O sistema financeiro representa um setor da economia que convive diretamente com a questão da assimetria de informações (entre o tomador e o credor) em suas operações. Por isso, seus agentes buscam mecanismos para reduzir os efeitos desse problema, entre os quais estão: *i*) exigências de garantias patrimoniais e contrapartidas, de acordo com uma série de estatísticas referentes às características de cada indivíduo tomador, para realizar de fato uma operação de crédito; e *ii*) cobrança de *spread* de acordo com o cálculo do risco assumido em uma operação. Por outro lado, essa sistemática de funcionamento, ao mesmo tempo que resguarda o agente financeiro de possíveis perdas ou prejuízos em sua atividade cotidiana, tende a excluir amplo segmento da população que não consegue atender às exigências colocadas para o acesso a linhas tradicionais de crédito.

No entanto, como a necessidade de crédito é algo que sempre surge diante de diferentes imperativos circunstanciais, seja pela instabilidade dos fluxos de renda familiar de pessoas em situação de pobreza, seja por situações emergenciais que exigem gastos não esperados, essas famílias acabam buscando outras formas de acessar recursos de terceiros para sanar essas necessidades. Por causa dessas particularidades do setor, a questão da dinâmica financeira em territórios com alta incidência de pobreza é uma temática de grande importância para o debate sobre projetos de desenvolvimento e está diretamente relacionada à compreensão de como os indivíduos tomam suas decisões e quais os fatores sociais e econômicos que determinam suas estratégias (Abramovay, 2004; Búrigo, 2006).

Nesse contexto, surgem outros mecanismos de atendimento da demanda dessas famílias, que compõem um diversificado sistema informal de finanças. Entre os instrumentos que as famílias de baixa renda buscam para atender às suas necessidades financeiras fora do sistema formal de crédito estão: *i*) comprar “fiado”; *ii*) venda “na folha”; *iii*) trabalho “alugado”; *iv*) empréstimo de agiota, entre outros. Embora essas modalidades exijam custos de transação baixos, elas também são

marcadas por custos financeiros muito elevados, que comprometem grande parte das receitas das famílias que os utilizam (Junqueira e Abramovay, 2005).

De modo geral, o horizonte desse sistema é de curtíssimo prazo, opera com base em reduzidas somas de valor e, raramente, dão origem a investimentos produtivos inovadores. O pagamento das obrigações financeiras acordadas também é realizado sob um variado conjunto de fontes de renda familiar, o qual pode abranger a venda de pequenos ativos (no meio rural, por exemplo, a venda de animais), o recebimento por trabalhos eventuais, o envio de recursos por amigos ou membros da família externos ao domicílio, a utilização de recursos monetários de benefícios sociais (como aposentadoria, seguro-desemprego e Bolsa Família), entre outras.

A questão da capacidade de poupança dessas famílias é outro fator relevante de análise. Há uma demanda reprimida de poupança mesmo entre a população mais pobre. Como as famílias buscam suavizar suas oscilações de renda durante o ano, dada a instabilidade econômica à qual estão comumente submetidas, elas também utilizam instrumentos informais (quando excluídas do sistema bancário tradicional) para a formação de pequenas poupanças (monetárias e não monetárias) para se garantir em eventualidades, tais como: *i*) compra de um ativo com potencial de venda futura; *ii*) criação de animais para agregação de valor; *iii*) armazenamento de grãos etc. Entretanto, por possuírem baixa liquidez, tais ativos não são convertidos facilmente em dinheiro, o que obriga seus proprietários a negociá-los por valores baixos (Magalhães, 2004).

No intuito de enfrentar esse problema, algumas propostas de diferentes matizes institucionais – inclusive organismos internacionais como o Banco Mundial – passaram a ser veiculadas, aglutinadas no conceito de “microfinanças”.⁴ A ideia geral se baseia no fomento de tecnologias financeiras para viabilizar a oferta de pequenas quantias de dinheiro, na forma de empréstimo, para famílias pobres. Essa abordagem adquiriu maior visibilidade após a concessão do Prêmio Nobel da Paz a Muhammad Yunus, em 2006, em virtude do trabalho desenvolvido pelo Grameen Bank, desde 1983, em Bangladesh, defendido como ferramenta eficaz no combate à pobreza, a partir de uma metodologia própria de atuação nas comunidades (Atilio, 2016).

Como resultado, houve intensa propagação desse ideário, por meio de consultorias e por acordos de cooperação com governos de países em desenvolvimento, engendrando uma multiplicidade de experiências, com resultados bastante variados. Entretanto, alguns autores chamaram a atenção para os obstáculos econômicos

4. O Banco Mundial atuou na organização da Conferência Global sobre Microcrédito, realizada em Washington no ano de 1997. Nessa conferência, estiveram presentes representantes de governos, organizações não governamentais (ONGs) e instituições financeiras de todas as partes do mundo. O plano de ação aprovado assumia que a massificação do crédito e de outros serviços financeiros relacionados seria um dos instrumentos centrais de combate à pobreza.

e sociais que lhes são inerentes. Entre as análises críticas presentes na literatura, destaca-se, para os fins dos objetivos aqui propostos, o trabalho de Bateman e Chang (2009), que escreveram sobre o que eles chamaram de “ilusão das microfinanças”, isto é, os limites dessas estratégias como caminho para fomentar o desenvolvimento em comunidades pobres.⁵

Segundo Bateman e Chang (2009), trata-se de uma abordagem para o desenvolvimento de mercados cujas soluções são orientadas por meio de inserções individuais no mercado. No curto prazo, até seria possível obter ganhos, sobretudo com a promoção de oportunidades de geração de renda para um pequeno número de indivíduos, além do benefício da suavização do consumo para grupos de risco. Mas, no médio prazo, este quadro enfrenta limitações relevantes a serem consideradas. Para os autores, existem razões fortes para se acreditar que as microfinanças podem comprometer tentativas de estabelecer estratégias maiores de desenvolvimento econômico e social sustentável, podendo constituir até mesmo uma nova forma de “armadilha da pobreza” (*poverty trap*). Entre as razões elencadas, estas: *i*) não leva em conta o papel crucial da escala para a viabilidade de projetos econômicos; *ii*) ignora também a necessidade de promover conexões verticais e horizontais entre empreendimentos locais de diferentes setores; *iii*) tende a fomentar grande número de negócios informais, muitos deles individuais, com pouco potencial de alavancar a dinâmica econômica local, entre outros. O resultado, geralmente, é a constituição de um microcosmo hipercompetitivo de negócios informais, com fortes restrições à capacidade de ganhos por parte das famílias envolvidas. Nesse sentido, os modelos de microfinanças (e seu princípio básico de “microcrédito produtivo”) tendem a ser, de acordo com esse entendimento, menos efetivos do que geralmente são anunciados, constituindo-se muito mais em um “mito neoliberal” do que em instrumento real de desenvolvimento.

Mas o fator que, na opinião de Bateman e Chang (2009), mais compromete a capacidade das microfinanças diz respeito à sua abordagem ignorar a importância crucial da solidariedade e do controle social comunitário em projetos locais de desenvolvimento. Ao basearem sua metodologia de intervenção na promoção de negócios e empreendedorismo individuais, supostamente facilitados com o apoio dos serviços de microfinanças, deixam de lado os “ganhos de solidariedade”, que podem ser caracterizados pela experiência e confiança compartilhada existente em comunidades pobres. Para os autores, os modelos de microfinanças implicam a redução da solidariedade local, da comunicação interpessoal e das interações baseadas na confiança, enfraquecendo o nível de capital social local.

5. Para outras abordagens críticas ao modelo de propagação do microcrédito, ver Hulme (2000), Matin, Hulme e Rutherford (2002), Aiteken, (2013), Chliova, Brinckmann e Rosenbusch (2014) e Attilio (2016).

No entanto, Bateman e Chang (2009, p. 30) destacaram também que existem experiências no mundo que desenvolvem estratégias locais de microfinanças sobre outras abordagens, nas quais os princípios da autogestão e do estabelecimento de redes sociais e locais de cooperação surgem como elementos centrais de viabilidade de projetos econômicos e comunitários. Entre essas experiências, os autores citaram o papel de experiências no norte da Itália e norte da Espanha, onde “empreendimentos associativos de finanças com forte enraizamento local foram capazes de desenvolver estratégias genuinamente sustentáveis de desenvolvimento” (Bateman e Chang, 2009, p. 30).

No Brasil, também existem diversas dessas experiências locais de finanças, ancoradas na solidariedade grupal e na ação coletiva, com forte conexão comunitária, que se organizam para dar suporte financeiro e técnico a projetos associativos de geração de trabalho e renda, sob os princípios da economia solidária. As seções subsequentes tratam diretamente sobre as características gerais dessas experiências nacionais.

3 A ABORDAGEM DAS FINANÇAS SOLIDÁRIAS

Pelo fato de o setor financeiro tradicional operar sob uma dinâmica social e territorialmente excludente, uma parcela da sociedade residente em áreas periféricas urbanas e rurais, com o apoio de entidades da sociedade civil, tem buscado estabelecer outros circuitos para suprir necessidades locais de financiamento e crédito. Trata-se de arranjos que se articulam no âmbito dos preceitos gerais da *economia solidária*, em que o associativismo e a autogestão são elementos fundamentais, contribuindo também para reduzir custos de transação (Gaiger, 2001; Abramovay, 2004; Búrigo, 2006; Silva, 2017). Eles podem assumir distintas modalidades organizativas, com maior ou menor grau de formalização e de enraizamento local.

Esses projetos são denominados, neste trabalho, como EFS por relacionarem a lógica do crédito e da poupança local à perspectiva da economia solidária. Nesse sentido, suas atividades são mediadas por princípios multidimensionais, de caráter mercantil, não mercantil, monetário e não monetário, e se estruturam em torno de necessidades territorialmente contextualizadas (França Filho, 2008). As experiências de finanças solidárias definem suas práticas a partir de algumas premissas básicas, entre as quais estão: *i*) não há finalidade lucrativa; *ii*) o propósito econômico está subordinado à sua utilidade social; *iii*) apoiam-se em relações de proximidade; e *iv*) buscam o controle coletivo do dinheiro, como iniciativa de democracia econômica (Búrigo, 2006; Magalhães e Abramovay, 2007; Rigo, 2014).

A dinâmica que envolve a criação e o desenvolvimento de empreendimentos sob o paradigma das finanças solidárias no Brasil é bastante heterogênea em termos de mobilização social e processos operacionais. Ela possui particularidades ante os programas de microcrédito convencionais, os quais, em geral, desconsideram uma

série de outras demandas – para além do crédito em si – que são conectadas com o ambiente de reprodução social de seu público-alvo, no qual a fronteira entre consumo e investimento não é muito simples de ser estabelecida. É nesse sentido que a ideia do que é “produtivo” para o paradigma das finanças solidárias vai além do investimento em um negócio que gere bens e serviços transacionáveis no mercado. Ele inclui também as necessidades financeiras cotidianas ou emergenciais a que as famílias precisam atender em função da instabilidade em seus fluxos de renda, muitas vezes marcados por relações de trabalho informais e precárias. Embora mantenha o foco no desenvolvimento de atividades econômicas que possam trazer o progresso às comunidades, a abordagem das finanças solidárias defende que o crédito seja entendido como um direito, algo a que todas as pessoas possam ter acesso, ante a diferentes situações de risco social ou oportunidades de investimento. Por isso, pensar um sistema territorializado de finanças sociais não se limita a definir linhas de crédito com montantes mais baixos e juros subsidiados para facilitar que uma parcela da população pobre comece seu próprio negócio, mas, sim, desenvolver sistemas alternativos e adequados a atender à reprodução ampliada da vida dessas pessoas em comunidade (Magalhães, 2004; França Filho, 2008; Rigo e Cançado, 2015). Mesmo porque, suas condições são compartilhadas pelos grupos que convivem em seu entorno, o que faz que os efeitos da pobreza e da desigualdade social sejam concentrados em recortes especiais específicos (Silva e Leite, 2017).

O elo entre as distintas experiências que existem no campo de organização associativa reside no fato de derivarem de sistemas de reciprocidade e de ajuda mútua, o que favorece o fortalecimento de laços comunitários de proximidade. Seu principal objetivo é assegurar o acesso aos serviços financeiros de forma democrática e apropriada, priorizando grupos excluídos do sistema bancário e fortalecendo o trabalho humano e o capital social. Nesse sentido, pode-se afirmar que os EFS são organizações que desenvolvem serviços financeiros em rede de natureza associativa e comunitária em determinado território, o que permite o estabelecimento de sistemas de crédito solidários e imersos na realidade local. Ou seja, as ações que eles promovem não estão voltadas à prospecção localizada de “clientes”, mas, sim, de articular moradores, instituições locais e comerciantes (Burigo, 2006; Nesol, 2013; Rigo 2014).

Nesse caso, o paradigma das finanças solidárias segue no sentido de desenvolver um sistema cujo interesse não seja mero alastramento do crédito na economia, o que traria consigo todos os riscos da financeirização presentes na experiência do microcrédito. Ao contrário, busca fazer que o crédito se integre a um conjunto variado de necessidades de serviços financeiros das famílias, buscando garantir os mecanismos necessários para a sustentabilidade das organizações voltadas a esta finalidade, baseando sua existência na força localizada que recebem da adesão de seus participantes. A capacidade coletiva de identificar estratégias promissoras de investimento em projetos locais é um fator fundamental nesse processo, na medida

em que permite identificar os serviços financeiros mais adequados a serem ofertados e os mecanismos de proteção de risco que de fato atendam às necessidades dos seus beneficiários, favorecendo a composição de “sistemas financeiros de proximidade”. Segundo Ferreira Júnior *et al.* (2018, p. 13),

As finanças de proximidade, desse modo, favorecem a migração de uma lógica de subordinação individual do tomador pelo fornecedor do produto e serviço financeiro (típica do sistema convencional), na grande maioria das vezes de exclusão financeira, para uma lógica de comprometimento e aprendizado coletivo (educação financeira, capacitação para os negócios etc.).

No entanto, Magalhães (2004) mostrou que tais processos de cálculo não são tarefas simples, uma vez que envolvem diferentes critérios técnicos e fatores de natureza diversa, tais como: *i*) custo financeiro de cada decisão, ou seja, o preço de uma mercadoria ou a taxa de juros de uma transação financeira; *ii*) avaliação da capacidade de pagamento de cada parcela mensal numa compra a prazo; *iii*) facilidade de utilização de serviços de crédito; *iv*) tempo gasto para negociar as parcelas de pagamento; e *v*) custos de transação – por exemplo, os custos de deslocamento para negociar um financiamento, os custos com documentos, garantias, taxas, impostos para se fechar um contrato de financiamento, os custos para obter informações etc. Ademais, as pessoas não se baseiam apenas em cálculos matemáticos em suas tomadas de decisão. Elas também se valem de critérios qualitativos, derivados de sua própria subjetividade e, muitas vezes, fortemente condicionadores do seu comportamento. Tais fatores são resultado de construções sociais particulares que se cristalizam, por intermédio da história, em hábitos culturais.

Para o desenvolvimento de arranjos coletivos territorializados que possibilitem a formação desses sistemas de finanças solidárias com a eficiência necessária para sua sustentabilidade, muitos grupos foram criando, ao longo do tempo, inovações locais apropriadas para as atividades dos EFS no Brasil. Essas inovações são chamadas por muitos autores de *tecnologias sociais*, por sua capacidade de solucionar problemas sociais comuns a diferentes contextos a baixo custo, operacionalidade simples, fácil aplicabilidade e significativo potencial de inclusão social (Dagnino, 2009).

Entre as principais tecnologias sociais desenvolvidas e disseminadas pela própria prática das finanças solidárias, estão as chamadas *moedas sociais*, cujo valor está restrito a uma área determinada de aceitação. Trata-se de um tipo de circulante local que os moradores adquirem de diferentes formas (doações, troca por moeda oficial ou por outros bens e serviços definidos pela comunidade) para ser utilizado em postos comerciais previamente cadastrados, que aceitam participar desse circuito econômico particular. Uma organização responsável centraliza a emissão e garante

o lastro dessa moeda.⁶ Essa prática visa aumentar o volume de transações econômicas na economia local, na medida em que seu valor está restrito à sua área de circulação e aceitação. Com isso, minimiza a possibilidade de “vazamentos” desses valores para fora do circuito local que se pretende fortalecer. Ademais, o uso da moeda social é fundamentado basicamente nas relações de confiança interpessoais, enraizadas nas próprias dinâmicas comunitárias. Por isso, ela é um elemento que afirma o caráter territorial das ações dos EFS (Freire, 2011; Rigo, 2014).

Além das moedas sociais, há outras inovações que podem ser observadas na prática cotidiana dos EFS, como no caso dos *agentes de crédito* e de sistemas de *aval solidário*.⁷ Outra inovação relevante refere-se à criação de plataformas para a circulação de moedas sociais digitais, como no caso do *E-dinheiro*, primeira experiência nesse sentido no país. Essas inovações variam de acordo com os contextos institucional e territorial que são desenvolvidos, bem como também conforme a natureza organizacional do próprio EFS.

No Brasil, é possível identificar três desenhos organizacionais mais conhecidos no campo das finanças solidárias, que seguem em processo de fortalecimento no âmbito dos princípios da economia solidária, a saber: os fundos rotativos solidários (FRS), os bancos comunitários de desenvolvimento (BCDs) e as cooperativas de crédito solidário (CCS).

Os FRS constituem uma das modalidades mais antigas de finanças solidárias no país. Cada experiência possui suas próprias especificidades de organização, de acordo com as condições e os contextos histórico-culturais em que se inserem. Em linhas gerais, um FRS prevê que seus beneficiários tenham à disposição certa quantia de recursos, que pode ser ou não monetária (pequenos animais ou equipamentos específicos, por exemplo), e que, após um período pré-determinado e acordado entre as partes, deve ser devolvida ao fundo, para que possam ser reemprestados para outros tomadores. Assim, estabelece-se um círculo rotativo entre um grupo de pessoas propiciado por um fundo inicial, cuja origem pode ser de distintas naturezas: doações, programas de governo, recursos comunitários etc. As escolhas e as decisões de alocação dos recursos são definidas de maneira colegiada por um comitê gestor local, constituído por representantes dos empreendimentos, unidades familiares e entidades de apoio que atuam nas comunidades (Barreto, 2016).

Entre as experiências mais conhecidas nesse campo, destaca-se a atuação da Cáritas Brasileira e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja

6. Vale ressaltar que, para cada moeda social emitida, existe um mesmo valor correspondente em reais, uma vez que não é permitida a emissão de moeda social sem lastro.

7. Apesar de agentes de crédito e sistemas de aval solidário já existirem em outros sistemas convencionais de microcrédito, a diferença no caso das experiências de finanças solidárias é que eles são compostos por pessoas da própria comunidade, com vínculos reais com o conjunto de tomadores. Esse é um dos aspectos fundamentais da concepção de “finança de proximidade”, conforme abordado anteriormente, que permite diminuir custos de transação nesses empreendimentos.

Católica, com o apoio aos chamados projetos alternativos comunitários (PACs). Os PACs são pequenas iniciativas produtivas de desenvolvimento e de infraestrutura comunitária, financiadas com recursos da cooperação internacional e de fundos diocesanos. Eles surgiram, inicialmente, em comunidades rurais na região Nordeste, mas, aos poucos, foram se disseminando para outros estados, com destaque para a região Sul. Ao longo dos anos 1990, houve ampliação do número de entidades que passaram a trabalhar com fundos rotativos para fomentar pequenos projetos comunitários. Uma das entidades que proporcionaram grande impulso a essas experiências foi a Articulação do Semiárido (ASA), sobretudo com seus projetos de construção de cisternas em propriedades de agricultura familiar no sertão nordestino.

Já os BCDs são organizados sob a forma de associação civil sem fins lucrativos e atuam na disponibilização de produtos e serviços financeiros e não financeiros voltados para o apoio ao desenvolvimento das economias populares em áreas urbanas com baixo índice de desenvolvimento humano. Entre as características centrais presentes nesse tipo de experiência, estão: *i*) gestão sob a responsabilidade da própria comunidade, por meio de uma entidade representativa que se projeta na coordenação e administração dos recursos; *ii*) articulação simultânea de crédito, produção, comercialização e capacitação cidadã, promovendo um sistema integrado de desenvolvimento local; e *iii*) circulação de moeda social complementar, reconhecida por produtores locais, comerciantes e consumidores, possibilitando um equilíbrio entre produção e consumo (Rigo, 2014; Leal, Rigo e Andrade, 2016).

Dessa forma, os BCDs visam atuar para além da disseminação de canais de crédito, promovendo simultaneamente a capacidade de produção, de geração de serviços e de consumo territorial. Para alcançar seus objetivos sociais, eles buscam firmar parcerias com um leque variado de entidades privadas e públicas, lançando-se, inclusive, como importante estratégia de articulação com políticas públicas, em diferentes níveis governamentais. Apesar de praticarem atos semelhantes aos de uma instituição financeira convencional, os BCDs não podem ser qualificados nessa mesma denominação organizacional, devido ao fato de, além de serem organizações sem fins lucrativos, estarem restritos a realizar operações ativas à concessão de empréstimos e financiamentos em programas e projetos destinados ao incremento de pequenos empreendimentos econômicos de base comunitária. Outra diferença é que os BCDs não possuem a prerrogativa de coletar recursos monetários com o público, ou seja, não constituem instrumentos de captação de poupança local, motivo pelo qual suas atividades não se caracterizam como atividade de intermediação financeira. Sua estratégia está voltada à formação de redes de cooperação social em seus territórios como instrumentos de promoção do desenvolvimento endógeno.

A primeira experiência de BCD no Brasil e, ainda hoje, a mais conhecida nacional e internacionalmente é o Banco Palmas, que surgiu como resultado de uma trajetória de lutas e mobilizações populares por melhores condições de vida em um bairro da periferia de Fortaleza, o Conjunto Palmeira, em 1998. Em 2006, foi criada a Rede Brasileira de Bancos Comunitários (RBBC), que conta atualmente com mais de cem BCDs (Nesol, 2013; Rigo e Cançado, 2015).⁸

Por fim, há a figura das cooperativas de crédito solidário.⁹ Uma cooperativa constitui-se em uma associação voluntária e autogestionária de pessoas com a finalidade de desenvolver serviços e produtos em caráter de ajuda mútua, podendo se organizar nos diferentes setores econômicos. O ramo de crédito é, portanto, um dos tipos possíveis de organização cooperativa e atuação econômica de trabalhadores. O movimento de economia solidária tende a utilizar o termo “solidário” ao lado da denominação “cooperativa de crédito” para diferenciar a natureza e a origem organizativa desses empreendimentos de outras cooperativas de crédito que não operam necessariamente sob as diretrizes das finanças solidárias (Búrigo, 2006).

É bom ressaltar, inicialmente, que as cooperativas de crédito operam sob um arranjo institucional mais complexo e com maiores exigências de formalidades com relação aos fundos rotativos e aos bancos comunitários vistos anteriormente. Embora o cooperativismo em si seja uma forma de organização econômica dos indivíduos na qual o Estado não pode interferir para além da própria legislação geral (Lei nº 5.764/1971), o ramo crédito possui especificidades que lhe impõem a regulação por parte do BCB. A principal especificidade é o fato de poder captar poupança dos indivíduos e realizar empréstimos à vista tendo esse fundo captado como lastro, de forma que, assim como os bancos, elas têm a capacidade de expandir a oferta monetária em circulação. Portanto, a figura jurídica da cooperativa de crédito é investida da competência de atuar ao mesmo tempo como tomador e investidor/emprestador, na medida em que elimina a necessidade de um intermediário na captação de recursos, nos investimentos e na concessão de empréstimos.

No Brasil, as primeiras CCS surgiram junto com a mobilização social de agricultores familiares nos estados de Santa Catarina e Paraná, que buscaram constituir um sistema de microfinanças próprio que atendesse às suas necessidades. Desse processo surgiram, em 1996, as chamadas “cooperativas de crédito rural com interação solidária”, que formaram um sistema próprio de integração entre elas: o Sistema Cresol. Ao longo dos anos, a evolução do sistema Cresol levou ao

8. Em 2015, durante o IV Encontro Nacional da RBBC, foi criado o Banco Nacional das Comunidades, com o intuito de ser uma associação nacional de representação e produção de tecnologias sociais aplicadas ao desenvolvimento dessas experiências.

9. No Brasil, as cooperativas de crédito são regidas, atualmente, pela Lei Complementar nº 130/2009, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nºs 4.595/1964 e 5.764/1971, ainda do período militar. Também são importantes as resoluções do BCB.

reconhecimento, por parte do BCB, como instrumento de inclusão financeira no Brasil, inclusive atuando como agentes de operação de recursos de políticas públicas de crédito e comercialização agrícola. Atualmente, o sistema Cresol apoia a constituição de CCS em outras regiões do país. Na região Nordeste, outro sistema que também surgiu em virtude da mobilização social de agricultores familiares locais em torno do cooperativismo de crédito foi a Cooperativa Central de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Ascoob), criada em 1999 na Bahia (Búrigo, 2006).¹⁰

Portanto, pode-se dizer que cada contexto social apresenta suas características para o desenvolvimento de alternativas organizacionais específicas, que são formadas a partir da iniciativa de órgãos públicos, movimentos e grupos sociais, apresentando modelos bastante heterogêneos. Dessa forma, agentes e operações financeiras formais e informais se entrelaçam dentro de determinada dinâmica territorial.

No intuito de criar maior articulação em rede das experiências de finanças solidárias, foi realizada, em 2010, a I Conferência Temática de Finanças Solidárias, na cidade de Fortaleza (CE). Nesse evento, os participantes buscaram aprofundar os eixos já propostos pela II Conferência Nacional de Economia Solidária (II Conaes), ocorrida no mesmo evento, para o fortalecimento das finanças solidárias em todo o Brasil. Como resultado, foi definido um conjunto de princípios orientadores da ação dos atores, de forma a conferir maior identidade em torno do tema, para que, assim, pudessem traçar novas estratégias de colaboração e proposição de políticas públicas.¹¹

4 ANÁLISE DAS DIMENSÕES ESTRUTURAIS DOS EFS NO BRASIL

Esta seção trata de analisar os principais resultados obtidos por meio da pesquisa do Sies, com foco nos 328 EFS mapeados, a partir de três dimensões estruturais definidas *a priori*, no intuito de caracterizar empiricamente como os ideais e os princípios das finanças solidárias – debatidos nas seções anteriores – podem ser identificados em sua prática social. As dimensões analíticas definidas foram:

- dimensão organizacional: informações mais gerais sobre aspectos histórico-geográficos, formato organizacional e tipos operacionais;
- dimensão econômica: foram analisadas questões como origem e gestão dos recursos financeiros, forma de devolução dos empréstimos, inadimplência, modalidades de garantia, realização de investimentos, busca por crédito e resultados da atividade econômica; e

10. Como forma de fortalecer nacionalmente a organização dos trabalhadores da agricultura familiar em torno do cooperativismo de crédito solidário, em 2004, os sistemas que já estavam em funcionamento se uniram para constituir a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol).

11. As deliberações da I Conferência Temática de Finanças Solidárias estão listadas no quadro A.1, no apêndice A.

- dimensão política: pontos que se referem às relações de parcerias, autogestão e articulações que os EFS desempenham em suas atividades cotidianas, bem como algumas motivações e desafios expressos por seus próprios representantes.

4.1 Dimensão organizacional

O tipo organizacional mais encontrado entre os EFS mapeados foi o de FRS, com 150 casos, o que representa 45,7% do total. As CCS tiveram 128 registros, ou 39,0%. Já os BCDs responderam com 29 registros (8,8%). Outras 21 iniciativas (6,4%) afirmaram representar tipos distintos de empreendimentos de finanças. Ao cruzar essas informações por região, nota-se que os fundos rotativos estão, em grande maioria, registrados na região Nordeste, com 90% de todos eles. Esse resultado explica a maior proporção de associações e grupos informais nessa região, como visto anteriormente, já que essas são as principais formas de organização desse tipo de empreendimento de finanças. Por outro lado, as CCS estão mais presentes na região Sul, o que ilustra a informação mostrada na tabela 1 da predominância da forma de organização cooperativa entre os EFS dessa região. Já os BCDs constituem um tipo que vem apresentando relativa ascensão no universo da economia solidária no Brasil, inclusive se mobilizando em redes e articulações nacionais. A tabela 1 apresenta esses números sobre os tipos de EFS e sua distribuição por região.

TABELA 1
EFS por tipo organizacional

Tipo de EFS	Regiões					Total
	Nordeste	Sul	Sudeste	Norte	Centro-Oeste	
FRS	135 (90,0%)	7 (4,7%)	7 (4,7%)	0	1 (0,7%)	150 (100%)
CCS	28 (21,9%)	87 (68,0%)	9 (7,0%)	2 (1,6%)	2 (1,6%)	128 (100%)
BCD	9 (31,0%)	4 (13,8%)	9 (31,0%)	2 (6,9%)	5 (17,2%)	29 (100%)
Outros	5 (23,8%)	0	0	0	16 (76,2%)	21 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020. Elaboração dos autores.

As iniciativas possuem tempo distinto de funcionamento entre elas, sendo que a mais antiga data de 1975, e a grande maioria (68,9% do total) surgiu a partir de 2001. Em termos de localização regional, a maior parte está situada na região Nordeste, totalizando 177 EFS (53,9%). O estado da Paraíba destaca-se com 121 EFS, o que corresponde a dois terços de todos os EFS mapeados da região. A região Sul também apresentou porção considerável dos empreendimentos mapeados nessa atividade, totalizando 98 (29,9%). Um detalhe é que Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná tiveram quantidades próximas de EFS mapeados: 35, 34 e 29,

respectivamente. As demais regiões, em conjunto, representaram menos de 20% do total registrado no Sies, a saber: Sudeste, com 25 (7,6%) empreendimentos; Norte, com vinte (6,1%); e Centro-Oeste, com oito (2,4%). Não ocorreu registro de mapeamento de EFS nos estados do Acre, do Amapá, do Rio de Janeiro, de Roraima e de Tocantins.

Quanto à área de atuação, percebe-se que os EFS possuem inserção mais significativa no meio rural. De acordo com as respostas, 205 (62,5%) deles possuem atuação somente no meio rural; 59 (17,9%) afirmaram possuir atuação em áreas rurais e urbanas; e 64 (19,5%) disseram que são empreendimentos com atuação restrita a áreas urbanas.

Já em termos de formato jurídico, a modalidade “cooperativa” foi a de maior abrangência, com 128 registros, o que representou 39,0% do total. O número de associações também foi bem próximo, com 120 (36,6%). Uma boa parte ainda se encontra em funcionamento como grupo informal, totalizando 78 (23,3%) EFS. Apenas dois deles se declararam como sociedade mercantil. Ao fazer um cruzamento entre os formatos organizacionais dos EFS por região, nota-se que as cooperativas estão fortemente localizadas na região Sul, com 68,0% desses empreendimentos de finanças solidárias mapeados pelo Sies no Brasil. Esse resultado é explicado pela força do cooperativismo de crédito com interação solidária entre os estados da região, inclusive constituindo centrais importantes, como a Cresol, como foi apresentado na seção anterior. Já as associações estão mais presentes na região Nordeste, que abriga 71,7% do total. A região Nordeste também abriga a maior parte dos EFS informais, com 79,5%. A tabela 2 apresenta esses números sobre as formas organizacionais dos EFS e sua distribuição por região.

TABELA 2
EFS por formato jurídico

Forma de organização	Regiões					Total
	Nordeste	Sul	Sudeste	Norte	Centro-Oeste	
Cooperativa	28 (21,9%)	87 (68,0%)	9 (7,0%)	2 (1,6%)	2 (1,6%)	128 (100%)
Associação	86 (71,7%)	9 (7,5%)	5 (4,2%)	17 (14,2%)	3 (2,5%)	120 (100%)
Grupo informal	62 (79,5%)	2 (2,6%)	11 (14,1%)	1 (1,3%)	2 (2,5%)	78 (100%)
Sociedade mercantil	1 (50,0%)	0	0	0	1 (50,0%)	2 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

4.2 Dimensão econômica

A origem e a gestão dos recursos a serem operacionalizados em programas de microfinanças por esses empreendimentos são informações relevantes para se compreender melhor sua atuação. Os dados apontam que os EFS utilizam diferentes mecanismos para levantar recursos para suas operações.

A tabela 3 mostra que mais da metade iniciou suas atividades com recursos dos próprios associados. Isso é observado em maior grau com as CCS, que são obrigadas por lei a subscreverem capital social inicial a partir de quotas-partes de seus cooperados, por isso o alto índice nesse quesito (87,5%). Elas também contam bastante com repasses reembolsáveis de órgãos governamentais, fundamentalmente programas de crédito de agentes financeiros públicos, e também de recursos próprios dos empreendimentos, mediante reinvestimento de sobras, ambos respondendo por 53,9% do total. Entre os BCDs, os itens mais apontados foram, respectivamente, por meio de repasses não reembolsáveis de órgãos governamentais (34,5%) e doação ou repasse não reembolsável de ONGs, com 31%. Já no caso dos FRS, a doação de ONGs foi a principal forma de acesso a recursos iniciais, totalizando 50,7%. O acesso a bancos privados se mostrou uma forma não muito usual para o levantamento de recursos iniciais, dadas as exigências para se concretizar o contrato e as taxas de juros mais elevadas que eles cobram.

TABELA 3
Origem dos recursos operados pelo EFS

Origem	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
1. Associados	7 (24,1%)	112 (87,5%)	48 (32,0%)	3 (14,3%)	170 (51,8%)
2. Órgãos governamentais (não reembolsáveis)	10 (34,5%)	33 (25,8%)	42 (28,0%)	14 (66,7%)	99 (30,2%)
3. ONG (doação ou repasse não reembolsável)	9 (31,0%)	9 (7,0%)	76 (50,7%)	2 (9,5%)	96 (29,3%)
4. Órgãos governamentais (repasses reembolsáveis)	8 (27,6%)	69 (53,9%)	17 (11,3%)	0	94 (28,7%)
5. Recursos do próprio empreendimento	6 (20,7%)	69 (53,9%)	7 (4,7%)	1 (4,7%)	83 (25,3%)
6. Empresas (bancos) privados	6 (20,7%)	33 (25,8%)	2 (1,3%)	1 (4,7%)	42 (12,8%)
7. Outra	12 (41,4%)	11 (8,6%)	9 (6,0%)	2 (9,5%)	34 (10,4%)
Total	28 (8,8%)	128 (39,0%)	150 (45,7%)	21 (6,4%)	328 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Os EFS, de maneira geral, estabelecem limites sobre valores mínimos e máximos a serem disponibilizados para empréstimo a seus associados. Após a contratação do empréstimo, são definidos os prazos e suas condições de devolução, a qual

pode ser realizada de forma parcial, integral com remuneração (juros e correções), integral sem remuneração ou, ainda, em alguns casos bem específicos, não haver a necessidade de devolução. A tabela 4 ilustra essas possibilidades para cada natureza organizacional entre os EFS pesquisados.

TABELA 4
Acordos de devolução de recursos emprestados pelos EFS

Acordos de devolução	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
1. Parcial	2 (6,9%)	42 (32,8%)	6 (4,0%)	1 (4,7%)	51 (15,6%)
2. Integral com remuneração (juros, correção)	21 (72,4%)	113 (88,3%)	99 (66,0%)	4 (19,0%)	237 (72,3%)
3. Integral sem remuneração	7 (24,1%)	3 (2,3%)	62 (41,3%)	1 (4,7%)	73 (22,3%)
4. Não há devolução	2 (6,9%)	2 (1,6%)	6 (4,0%)	15 (71,4%)	25 (7,6%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Já quanto à forma de devolução desses empréstimos, a principal delas é por meio de moeda corrente. Porém, como se pode ver pela tabela 5, outras formas de devolução também são utilizadas entre os EFS, o que os difere de agências tradicionais de crédito. As duas formas alternativas principais são por meio de moeda social e equivalência em produto. A primeira é mais comum entre os BCDs, sendo, inclusive, uma das marcas registradas e definidoras da identidade de cada agência, enquanto a segunda é mais observada nos FRS.

TABELA 5
Formas de devolução de recursos emprestados pelos EFS

Formas de devolução	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
Moeda corrente	24 (85,7%)	127 (99,2%)	84 (56,0%)	5 (23,8%)	240 (73,2%)
Moeda social	13 (46,4%)	2 (1,6%)	3 (2,0%)	0	18 (5,5%)
Equivalência em produto	3 (10,7%)	5 (3,9%)	79 (52,7%)	1 (4,7%)	88 (26,8%)
Outra	0	0	3 (2,0%)	0	3 (0,9%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

No tocante à inadimplência, os dados do Sies apontam a seguinte variação: 7,2% entre os BCDs; 7,9% entre as CCS; e 12,2% entre os FRS. Para minimizar riscos sem comprometer o acesso do seu público-alvo, outra inovação muito usada no dia a dia das operações nos EFS é o aval solidário como mecanismo de garantia para empréstimos, no qual um conjunto de pessoas se compromete coletivamente a se autoavaliarem, configurando um sistema de confiança mútua.

Esse é um mecanismo frequentemente utilizado nas três modalidades principais de empreendimentos, como mostra a tabela 6. Em alguns casos, não há necessidade de garantia real para efetuar a transação, o que é mais comum nos FRS.

TABELA 6
Modalidades de garantia utilizadas pelos EFS

Modalidades	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
Aval solidário	20 (68,9%)	107 (83,6%)	31 (20,7%)	1 (4,7%)	159 (48,5%)
Comprovante de renda	8 (27,6%)	53 (41,4%)	1 (0,7%)	1 (4,7%)	63 (19,2%)
Garantias reais	4 (13,8%)	93 (72,7%)	1 (0,7%)	1 (4,7%)	99 (30,2%)
Outro	8 (27,6%)	11 (8,6%)	78 (52,0%)	2 (9,5%)	99 (30,2%)
Sem garantia	4 (13,8%)	1 (0,7%)	47 (31,3%)	17 (80,9%)	69 (21,0%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Em termos de estrutura operativa, boa parte dos EFS relatou ter dificuldades para efetuar investimentos para seu aprimoramento. Segundo os dados, perto de 60% deles não conseguiram realizar investimentos durante os doze últimos meses referentes ao dia em que responderam à pesquisa. Porém, há diferenças marcantes quando se verificam as informações para cada tipo de empreendimento. A predominância do “não” é explicada pela baixa capacidade de investimento dos FRS, que são a maioria, e, entre eles, 91,3% afirmaram não ter realizado investimento no período de referência. Em geral, essas iniciativas são simples e sediadas em estruturas já existentes, como em sedes pastorais e sindicais. As CCS apresentam um perfil inverso, haja vista que 80,5% afirmaram ter realizado investimentos. Como são organizações mais complexas institucionalmente, sujeitas a forte regulação estatal e da concorrência no mercado financeiro, sua existência exige investimentos constantes em máquinas e equipamentos para a melhoria e a modernização de seus processos e produtos ofertados. Os BCDs possuem um perfil menos definido, com pouco mais da metade deles afirmando ter efetuado investimento no período. Eles se constituem em estruturas de complexidade intermediária e bastante heterogênea em seu próprio conjunto. Alguns deles possuem sede própria e estrutura bem moderna de atendimento, enquanto outros dependem de estruturas cedidas por igrejas, sindicatos, ONGs ou mesmo prefeituras para funcionar. Outro detalhe é que todos os EFS na categoria “outros” também não realizaram investimento no período. Os dados da tabela 7 ilustram melhor essas informações.

TABELA 7
Realização de investimentos nos EFS

Tipo de EFS	Realizou investimentos nos últimos doze meses		
	Não	Sim	Total
FRS	137 (91,3%)	13 (8,7%)	150 (100%)
CCS	25 (19,5%)	103 (80,5%)	128 (100%)
BCD	13 (44,8%)	16 (55,2%)	29 (100%)
Outros	21 (100%)	0	21 (100%)
Total	196 (59,8%)	132 (40,2%)	21 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Para melhor investigar a capacidade dos EFS de realizar investimento, buscou-se avaliar a relação entre eles e os canais de crédito existentes. Como destacado no parágrafo anterior, há grande diferença de situações de acordo com o tipo de empreendimento avaliado. Ao serem questionados se haviam buscado crédito para investimento nos últimos doze meses, 240 (73,2%) responderam não haver buscado crédito no período de referência. Esse valor foi muito influenciado pelo grupo dos FRS, que responderam por 60% desse total. Entre os 88 restantes que afirmaram ter procurado crédito nesse período, 54 (16,5%) obtiveram-no, com as CCS representando 85,2% desse total, em função de sua necessidade constante de novos investimentos. Por outro lado, 34 EFS (10,4%) buscaram obtê-lo, mas não conseguiram. A tabela 8 permite melhor visualização desses dados.

TABELA 8
Procura por crédito

Condição	FRS	CCS	BCD	Outros	Total
Não buscou crédito	144 (60,0%)	71 (29,6%)	21 (8,8%)	4 (1,7%)	240 (73,2%)
Buscou e obteve	4 (7,4%)	46 (85,2%)	4 (7,4%)	0	54 (16,5%)
Buscou, mas não obteve	2 (5,9%)	11 (32,4%)	4 (11,8%)	17 (50%)	34 (10,4%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Por outro lado, 73 EFS (22,3%) afirmaram passar por dificuldades de obtenção de crédito para investir em sua estrutura operativa. Seguindo a lógica organizacional já destacada anteriormente, quanto menor o grau de institucionalização do empreendimento – no caso dos grupos informais, das associações e de outras formas de organização grupal –, maiores as dificuldades de se obter crédito. Entre as CCS, as dificuldades de financiamento tendem a ser menores, dado o seu maior grau de formalização e controle. No conjunto dos EFS, as principais dificuldades

listadas para a obtenção de linhas de financiamento foram, basicamente, as mesmas que seu público encontra no sistema financeiro tradicional (Silva, 2017), sendo as mais citadas pelos representantes entrevistados a burocracia exigida pelos agentes financeiros (63,5%); a falta de linhas de crédito adequado às suas condições (35,1%); as taxas de juros incompatíveis (14,9%); e a falta de apoio para elaboração de projetos (14,9%).

Os dados do Sies permitem, ainda, verificar algumas informações sobre os resultados da atividade econômica no último período apurado pelo empreendimento. Nesse caso, considera-se somente o resultado apurado da diferença entre custos e receitas dos serviços e produtos financeiros efetuados, não entrando no cômputo as doações de recursos por ventura recebidos. Para essa análise, primeiramente, é importante ressaltar que 147 EFS (44,8%) disseram que essa questão não se aplica à sua atividade, sendo a grande maioria composta por FRS. Do restante, 126 (38,4%) afirmaram que seu resultado foi positivo, ou seja, deu para pagar as despesas e ter excedente operacional. Já 37 deles (11,3%) afirmaram que o resultado possibilitou cobrir as despesas, mas não foi suficiente para obter excedente, e dezoito (5,5%) afirmaram que o último resultado operacional apurado não foi suficiente para cobrir as despesas. Um detalhe a ser destacado é que, entre os tipos de EES, as CCS são aquelas nas quais o resultado operacional é mais necessário, pois estão sujeitas a controle contábil mais rigoroso. Por isso, elas constituem a maioria dos EFS que obtiveram resultado operacional positivo, conforme mostram os dados plotados na tabela 9.

TABELA 9
Resultados da atividade econômica no último período apurado

Condição	FRS	CCS	BCD	Outros	Total
Pagar as despesas e ter uma sobra/excedente	13 (10,3%)	100 (79,4%)	10 (7,9%)	3 (2,4%)	126 (38,4%)
Pagar as despesas e não ter sobra/excedente	5 (13,5%)	13 (35,1%)	5 (13,5%)	14 (37,8%)	37 (11,3%)
Não deu para pagar as despesas	0	12 (66,7%)	4 (22,2%)	2 (11,1%)	18 (5,5%)
Não se aplica	132 (89,8%)	3 (2,0%)	10 (6,8%)	2 (1,4%)	147 (44,8%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

4.3 Dimensão política

Um primeiro aspecto relevante dessa dimensão refere-se ao acesso a diferentes serviços de apoio à economia solidária no Brasil, seja na forma de assessoria, seja de assistência, seja de capacitação (Silva, 2016). A maioria dos EFS respondeu positivamente quanto a terem recebido assessoria durante os doze meses anteriores

à pesquisa: 272 (82,9%) responderam que sim e 56 (17,1%), não. Basicamente todos os tipos de EFS apresentaram alta proporção (acima de 80%) entre os que obtiveram algum tipo de apoio, com destaque para as CCS, com 92,2%. Entre os principais tipos de apoio recebido estão: assistência técnica e/ou gerencial; formação sociopolítica; qualificação profissional, entre outras (tabela 10). Quanto ao tipo de entidade fornecedora desses serviços de apoio, encontram-se: ONGs ou organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips); entidades ligadas ao movimento de trabalhadores, como sindicatos e centrais; entidades ligadas ao “Sistema S”, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); entidades ligadas ao poder público, a exemplo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); e universidades, que atuam por meio de projetos de extensão universitária, com destaque para as chamadas incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs).

TABELA 10
Tipos de apoio e assessoria recebidos pelos EFS

Tipos de apoio	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
1. Assistência técnica e/ou gerencial	17 (58,6%)	66 (51,6%)	104 (69,3%)	2 (9,5%)	189 (57,6%)
2. Formação sociopolítica	17 (58,6%)	79 (61,7%)	90 (60,0%)	1 (4,8%)	187 (57,0%)
3. Qualificação profissional, técnica e gerencial	17 (58,6%)	86 (67,2%)	51 (34,0%)	1 (4,8%)	155 (47,3%)
4. Diagnóstico/planejamento	6 (20,6%)	72 (56,3%)	21 (14,0%)	1 (4,8%)	100 (30,5%)
5. Elaboração de projetos	10 (34,5%)	47 (36,7%)	13 (8,7%)	1 (4,8%)	71 (21,6%)
6. Assistência jurídica	10 (34,5%)	50 (39,1%)	4 (2,7%)	2 (9,5%)	66 (20,1%)
7. Assessoria em marketing e comercialização	7 (24,1%)	41 (32,0%)	10 (6,7%)	1 (4,8%)	59 (18,0%)
8. Assessoria na constituição/formalização	5 (17,2%)	31 (24,2%)	4 (2,7%)	1 (4,8%)	41 (12,5%)
9. Incubação	4 (13,8%)	3 (2,3%)	1 (0,6%)	0	8 (2,4%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Outro aspecto relevante na análise desses empreendimentos refere-se ao seu modelo de gestão. As iniciativas de economia solidária são identificadas pelo caráter coletivo na gestão do trabalho e dos meios de produção referentes à atividade executada. Por isso, são conhecidos como empreendimentos autogestionários, pelo fato de não existir formalmente a relação de hierarquia, derivada da posse, ou a participação acionária no negócio. Mesmo os cargos de direção são definidos por eleição, na qual todos os associados têm igual direito de voto, independentemente de sua posição no empreendimento. O banco de dados do Sies permite analisar questões diretamente

relacionadas à gestão coletiva dos empreendimentos mapeados, bem como no envolvimento deles com outras organizações representativas, redes e articulações.

Quanto à participação em fóruns ou redes envolvendo diferentes empreendimentos e organizações de apoio, diagnosticou-se, a partir dos dados, que a grande maioria (73,5%) participou ou participa de alguma articulação para a ação coletiva. De maneira geral, todos os tipos organizacionais definidos apresentam alta proporção de participação, sendo dos BCDs o maior percentual (82,8%), seguidos pelas CCS (79,7%) e, finalmente, os FRS (69,3%).

No que tange à gestão interna, dois pontos importantes referem-se à participação do conjunto de associados nos processos de tomada de decisão e das instâncias de direção e coordenação coletiva no exercício de suas atividades. A instância mais citada foi a assembleia geral, destacada por cerca de 95% dos entrevistados. As assembleias gerais ou as outras formas de reunião coletiva podem ser entendidas como instrumentos fundamentais para viabilizar essa participação social, além de serem uma oportunidade de publicização e debate sobre informações organizacionais e administrativas do empreendimento. Outras instâncias, como “conselho diretor”, “conselho fiscal”, “grupos de trabalho”, também foram indicadas pelos EFS como instrumentos utilizados para a gestão coletiva da atividade cotidiana. Quanto às principais questões abertas à deliberação coletiva nas assembleias pelos associados, as mais citadas foram: prestação de contas, escolha da direção do empreendimento, admissão e exclusão de sócios, elaboração de regimento interno e questões relativas a contratações e aquisições de patrimônio. As particularidades de cada um podem ser apreciadas na tabela 11.

TABELA 11
Periodicidade da realização de assembleias gerais nos EFS

Tipo de EFS	Periodicidade				Total
	Mensal (mínimo)	Semestral	Anual	Não realiza	
FRS	128 (85,3%)	15 (10,0%)	7 (4,7%)	0	150 (100%)
CCS	17 (13,3%)	7(5,5%)	104 (81,2%)	0	128 (100%)
BCD	18 (62,1%)	9 (31,0%)	1 (3,4%)	1 (3,4%)	29 (100%)
Outros	6 (28,6%)	14 (66,7%)	1 (4,8%)	0	21 (100%)
Total	169 (51,5%)	45 (13,7%)	113 (34,5%)	1 (0,3%)	328 (100%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Já em termos da periodicidade na realização das assembleias nesses empreendimentos, nota-se que mais da metade deles (51,5%) afirmou realizar ao menos uma reunião ordinária dessa natureza mensalmente, enquanto que para

13,7% essa reunião ocorre com frequência semestral e para 34,5% ela é anual. Ao verificar as particularidades por tipo de EES, nota-se novamente o antagonismo entre a dinâmica administrativa dos FRS (menos institucionalizados) e das CCS, em função da complexidade organizacional de cada um deles. No primeiro caso, predominam reuniões com periodicidade mais curta (85,3% deles afirmaram realizar assembleias ao menos mensalmente) e no segundo, periodicidade mais ampla (81,2% deles afirmaram realizar assembleia com periodicidade anual). Os BCDs também apresentam periodicidade mais curta em suas assembleias.

Os empreendimentos no campo da economia solidária, dada a sua heterogeneidade em termos de inserção no mundo do trabalho e nas distintas dinâmicas territoriais nas quais estão inseridos, são caracterizados pelas mais diversas motivações, tanto para sua criação como para sua manutenção (Kuyen, 2016; Silva, 2017). No caso específico dos EFS analisados, ao serem questionados sobre tais motivações, três respostas foram mais comuns: desenvolvimento comunitário de capacidades/potencialidades (47,9%); condição para acesso a financiamento/apoios (27,4%); e obtenção de maiores ganhos em empreendimento associativo (25,3%).

Os representantes dos EFS foram abordados, ainda, sobre os principais fatores que eles percebem como conquistas alcançadas com a organização coletiva em seus empreendimentos. As respostas mais apontadas foram: *i*) integração coletiva do grupo (78,9%); *ii*) exercício da democracia autogestionária (72,2%); *iii*) comprometimento social dos sócios (64,6%); e *iv*) conquista para a comunidade local (53,3%), conforme mostrado na tabela 12. Como um EFS atua fundamentalmente no sentido de viabilizar recursos necessários para que outras atividades econômicas, geradoras de renda, possam se viabilizar, é natural que as conquistas mais salientadas sejam percepções subjetivas quanto ao fator organizacional e coletivo que eles fomentam, além de maior interação com as necessidades de desenvolvimento das comunidades em que estão envolvidos.

Por fim, quando questionados sobre os principais desafios a serem enfrentados pelos EFS no Brasil, mais uma vez, ficou evidenciada a relevância que os trabalhadores envolvidos dão a aspectos sócio-organizacionais, como pode ser observado pelas quatro respostas mais lembradas entre os entrevistados: *i*) efetivar a participação e a autogestão (64,6%); *ii*) manter a união do grupo/coletivo (64,3%); *iii*) estimular a conscientização e a politização dos sócios (61,6%); e *iv*) incentivar a articulação com outros empreendimentos e com o movimento de economia solidária (61%). O fato de respostas como essas – juntamente com os resultados mostrados sobre as conquistas obtidas pelo EFS na percepção de seus associados – serem mais apontadas do que respostas que enfatizam a geração de renda ou a proteção social dos atores envolvidos demonstra, mais uma vez, que os empreendimentos sob o paradigma das finanças solidárias constituem-se em vetores de desenvolvimento de

outras atividades econômicas ou atendimento de necessidades financeiras imediatas da população periférica em condições mais vantajosas. E, para que isso possa ser alcançado, a identidade de grupo e a gestão coletiva dos projetos emergem como elementos fundamentais para sua viabilidade, de forma a garantir a autonomia local, ao mesmo tempo que busquem novas parcerias para sua potencialização.

TABELA 12
Principais conquistas obtidas pelo empreendimento

Conquistas	BCD	CCS	FRS	Outra	Total
1. Integração do grupo/coletivo	19 (65,6%)	82 (64,1%)	142 (94,7%)	16 (76,2%)	259 (78,9%)
2. Autogestão/exercício da democracia	19 (65,6%)	90 (70,3%)	117 (78,0%)	11 (52,4%)	237 (72,2%)
3. Comprometimento social dos sócios	18 (62,1%)	80 (62,5%)	108 (72,0%)	6 (28,6%)	212 (64,6%)
4. Conquistas para a comunidade local	12 (41,4%)	73 (57,0%)	74 (49,3%)	16 (76,2%)	175 (53,3%)
5. Geração de renda/obtenção de maiores ganhos	9 (31,0%)	102 (79,7%)	21 (14,0%)	5 (23,8%)	137 (41,8%)
6. Conscientização e compromisso político	7 (24,1%)	42 (32,8%)	37 (24,7%)	3 (14,3%)	89 (27,1%)
7. Outro	5 (17,2%)	12 (9,4%)	8 (5,3%)	2 (9,5%)	27 (8,2%)

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração dos autores.

Obs.: Essa questão admitia resposta múltipla.

Com base nesses elementos apresentados, é possível afirmar que as experiências desenvolvidas pelos EFS no Brasil permitem ao menos duas leituras complementares. Por um lado, elas são iniciativas populares altamente dependentes do contexto institucional e territorial em que surgem, o que explica toda a variedade de possibilidades organizativas e as dificuldades estruturais com as quais elas se defrontam para manter suas atividades e atender aos objetivos pelos quais foram criadas. Por outro lado, trata-se de experiências capazes de mobilizar o potencial colaborativo em seus contextos territoriais, sobretudo naqueles caracterizados por situações de pobreza e exclusão, para o fornecimento de serviços financeiros de grande importância para o cotidiano de suas famílias. Nesse sentido, os EFS podem ser considerados como inovações sociais que atuam como vetores de desenvolvimento local, não apenas pela problematização sobre a situação de exclusão financeira a que são expostos muitos territórios no país, mas também por proporcionar dinâmicas endógenas de produção e consumo, além de gerar importante coesão social para buscar outras conquistas em termos de melhoria na qualidade de vida da população envolvida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscou-se problematizar as características gerais de um ramo específico da economia solidária, no qual trabalhadores e entidades de apoio atuam no sentido de viabilizar experiências coletivas de finanças a partir de diferentes formatos organizacionais.

Em suma, identificou-se, com base em uma literatura consistente sobre o tema, que as principais características observadas nos EFS são: *i*) atuam para cobrir vácuos do sistema tradicional de crédito; *ii*) possuem ação territorialmente localizada; *iii*) buscam se adequar às necessidades locais; *iv*) operam com vistas à prevenção de riscos/incertezas no meio de seu público; *v*) trabalham na perspectiva da endogeneização de recursos (desenvolvimento local); *vi*) são importantes geradores de capital social (controle, participação, redes etc.); *vii*) enfraquecem relações de subordinação (maior autonomia local); *viii*) inserem-se em uma articulação organizacional que permite sua viabilização; *ix*) exercem funções sociais para além do crédito; *x*) *não atuam como um negócio em si (instrumento-meio, e não fim)*; *xi*) trabalham visando à economia plural (economia monetária e não monetária, mercantil e não mercantil); *xii*) *são importantes mecanismos de criação e difusão de tecnologias sociais*; e *xiii*) carregam o desafio de aliar eficiência em suas operações e gestão de recursos com o atendimento de seu público e fomento à maior participação social em suas decisões – desafio da autogestão (Junkeira e Abramovay, 2005; Singer, 2007; Rigo, 2014; Silva Júnior, 2016; Silva, 2017; Nesol, 2017).

Com base nesses apontamentos, é possível assumir que o instrumental socio-técnico das finanças solidárias surge como um paradigma de organização social em torno da disponibilização de serviços financeiros para populações residentes em territórios historicamente marcados pela exclusão por parte do sistema financeiro tradicional. Nesse ponto, os empreendimentos de finanças solidárias são experiências concretas, que se caracterizam fundamentalmente por estarem imbricados à realidade local na qual se inserem, de modo que seu formato organizacional deve se adequar às demandas de seu público, e não o contrário. Eles representam importante contraponto coletivo a mecanismos informais de serviços financeiros, que operam de maneira exploratória em territórios de baixa renda e drenam quantidades significativas de recursos que poderiam estar alimentando dinâmicas locais de desenvolvimento que favorecem a um número maior de famílias.

No entanto, é preciso ressaltar o fato de que essas iniciativas surgem em contextos sociais de grande complexidade e realidades heterogêneas. Os números tabulados e analisados ao longo do texto mostram que os EFS se encontram em diferentes estágios de institucionalização, a qual, por sua vez, se apresenta como uma variável importante para explicar várias de suas características estruturais.

No caso das particularidades observadas para cada um dos três principais formatos organizacionais identificados de EFS no Brasil, os FRS são experiências mais frágeis institucionalmente, por isso envolvem processos mais simples de constituição e gestão, e estão voltados a necessidades mais imediatas de públicos específicos. Por outro lado, possuem caráter pedagógico essencial para a prática da solidariedade e da autogestão, bem como do sentido de comunidade entre o público envolvido.

As CCS, por sua vez, aparecem no lado oposto, dado o maior grau de institucionalização ao qual são submetidas por lei e por serem constantemente controladas pelo sistema financeiro nacional. Essa normatividade exige uma capacidade instalada e conhecimento técnico bastante especializado para a viabilização desse tipo de instituição, o que limita seu potencial de expansão nas comunidades periféricas. No entanto, o Brasil já possui sistemas bem consolidados que prestam apoio e assessoramento para a difusão do cooperativismo de crédito solidário para outros estados que ainda não contam com essas experiências, inclusive com o aval do próprio BCB.

Por fim, os BCDs surgem como inovações importantes, por proporcionarem oportunidades de organização social em torno do tema das finanças em comunidades periféricas urbanas. Desde a fundação do Banco Palmas, dezenas de outros grupos já se organizaram sob a identidade de banco comunitário em todo o país, o que permitiu a formação de articulações nacionais de cooperação em torno do tema.

Portanto, assim como em todos os setores de manifestação da economia solidária no Brasil, entre os EFS também há a ocorrência de distintos exemplos de ações exitosas e fatores estruturais de precariedade, dada a heterogeneidade que caracteriza seu universo de experiências concretas. Para que o potencial dessas experiências sociais possa de fato ser mais bem explorado, torna-se fundamental o fomento a ambientes de cooperação, assessoramento e compartilhamento em escala ampliada, com a expansão de oportunidades para um número maior de comunidades e de famílias. Algumas iniciativas, nesse sentido, já estão sendo utilizadas, como a criação de moedas sociais digitais, utilizadas em diferentes unidades federativas a partir de uma plataforma de compartilhamento conduzida pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários. Práticas como essa e outras possibilidades de atuação surgem, então, como linhas de investigação relevantes para o aprofundamento do conhecimento sobre as finanças solidárias no Brasil.

REFERÊNCIAS

AITKEN, R. The financialization of micro-credit. **Development and Change**, Oxford, v. 44, n. 3, p. 473-499, 2013.

ATTILIO, L. Os riscos da financeirização do microcrédito. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, n. 47, p. 369-384, 2016.

ABRAMOVAY, R. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.

BARRETO, S. S. Os fundos rotativos solidários no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 60, 2016.

BATEMAN, M.; CHANG, H. The microfinance illusion. **World Economic Review**, v. 1, 2009.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2006.

CHLIOVA, M.; BRINCKMANN, J.; ROSENBUSCH, N. Is microcredit a blessing for the poor? **Journal of Business Venturing**, v. 30, n. 3, p. 467-487, 2014.

DAGNINO, R. **Tecnologia social**: ferramentas para construir outra sociedade. Campinas: Ig/Unicamp, 2009.

FERREIRA JÚNIOR, R. R. *et al.* Desconcentração da política de inclusão financeira produtiva. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 2, p. 55-76, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C. A via sustentável-solidária no desenvolvimento local. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 45, 2008.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREIRE, M. V. **Moedas sociais**: contributo em prol de um marco legal e regulatório. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GAIGER, L. I. G. Virtudes do trabalho nos empreendimentos econômicos solidários. **Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho**, n. 13, 2001.

_____. **A economia solidária no Brasil**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

HULME, D. Is microdebt good for poor people? A note on the dark side of microfinance. **Small Enterprise Development**, v. 11, n. 1, p. 26-28, 2000.

JUNQUEIRA, R. G.; ABRAMOVAY, R. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **Revista de Administração da USP**, v. 40, n. 1, 2005.

KUYVEN, P. S. **Efeitos da economia solidária sobre a geração de renda e a redução da pobreza**: um estudo de dados nacionais. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

LEAL, L. P.; RIGO, A. C.; ANDRADE, R. N. Finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 60, 2016.

MAGALHÃES, R. S. Planejamento de serviços financeiros para famílias de baixa renda. In: ABRAMOVAY, R. **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Anablume, 2004.

MAGALHÃES, R. S.; ABRAMOVAY, R. A formação de um mercado de microfinanças no Sertão da Bahia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 63, 2007.

MATIN, I.; HULME, D.; RUTHERFORD, S. Finance for the poor: from microcredit to microfinancial services. **Journal of International Development**, v. 14, n. 2, p. 273-294, 2002.

NESOL-USP – NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Banco Palmas: 15 anos**. São Paulo: Verão, 2013.

_____. **Experiências de finanças solidárias no Brasil**. São Paulo: Nesol/USP, 2017.

RIGO, A. S. **Moedas sociais e bancos comunitários no Brasil**. Salvador: UFBA, 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RIGO, A. S.; CANÇADO, A. C. Gestão social e construção de espaços públicos: reflexões a partir da Rede Brasileira de Bancos Comunitários do Brasil. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 1, 2015.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do Programa Oportunidade Solidária no município de São Paulo. **Revista Otra Economía**, v. 4, n. 7, 2010.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, v. 61, 2016.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

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

SILVA, S. P.; LEITE, L. M. Transbordamentos de pobreza e desigualdade em Minas Gerais: uma análise espacial considerando o efeito da fronteira interestadual. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n. 3, p. 55-76, 2017.

SILVA JÚNIOR, J. T. **Utilidade social e finanças solidárias**: uma proposta de avaliação dos bancos comunitários de desenvolvimento brasileiros. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: _____ (Org.). **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Contribuição para uma política nacional de crédito popular. *In*: NESOL-USP – NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Economia solidária e autogestão**. São Paulo: PW, 2007.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Deliberações da I Conferência Temática de Finanças Solidárias

<p>Da natureza singular das práticas de finanças solidárias</p>	<p>Necessidade de compreender a natureza singular das práticas de finanças solidárias que justifique um quadro renovado em termos de políticas públicas para o seu apoio – o que significa ir além da mera reivindicação de crédito para este campo. A natureza singular de tais práticas pode ser vislumbrada a partir de três aspectos articulados: <i>i)</i> o seu modo de operar; <i>ii)</i> o seu objetivo; e <i>iii)</i> o seu modo de sustentabilidade.</p>
<p>Sobre o seu modo de operar</p>	<p>As práticas de finanças solidárias distinguem-se de outras formas de organização econômica pelo caráter autogerido de suas iniciativas. Isso porque é a comunidade que se responsabiliza autonomamente pela gestão de tais práticas. As práticas de finanças solidárias distinguem-se de outras formas de organização econômica, pois funcionam segundo uma lógica de finanças de proximidade. Nesta, as relações humanas, o contato pessoal e a mediação social (baseada em valores como confiança, lealdade e solidariedade) são estruturantes das relações de troca.</p>
<p>Sobre o seu objetivo</p>	<p>As práticas de finanças solidárias estão voltadas para o fomento do desenvolvimento local, por meio da ênfase numa outra lógica de relação com o dinheiro para o fortalecimento das economias nos territórios. Tais práticas possuem um alto grau de relevância social, pelo fato de atenderem a demandas de serviços nas localidades às quais suas populações não teriam acesso nem por intermédio do mercado (por não ser viável, segundo uma lógica de custo-benefício privada), nem por meio do poder público (por seu distanciamento e sua incapacidade técnico-política de chegar até esses locais). Além disso, o modo como esses serviços são realizados – sua qualidade, tendo em vista que é a própria comunidade que toma em mão a gestão das suas próprias demandas locais – reforça essa relevância social no seu papel.</p>
<p>Sobre a sua sustentabilidade</p>	<p>As práticas de finanças solidárias supõem uma lógica de sustentabilidade diferente do modelo de mercado, pois combinam uma lógica de autofinanciamento com uma lógica de transferência direta de recursos – mecanismo redistributivo, próprio de economias não mercantis ou mutuárias. Isso significa que a noção de viabilidade econômica, baseada no princípio da rentabilidade do capital, não pode constituir o critério principal para o entendimento ou a caracterização da sustentabilidade em tais práticas. Isso porque grande parte dessas iniciativas não é viável sob essa lógica – em outras palavras, essas não são capazes de sobreviver apenas por meio das contraprestações financeiras privadas, conforme uma lógica de autofinanciamento mercantil. A sustentabilidade, nessas iniciativas, baseia-se, assim, numa combinação da lógica do autofinanciamento com a lógica de uma economia de subvenção. O que justifica o recurso a esta última é precisamente a relevância do papel das iniciativas citadas nas suas localidades como nova modalidade de ação pública comunitária. Ou seja, os inúmeros efeitos indiretos sobre a qualidade de vida das pessoas, em cada localidade, devem conferir às práticas, seu caráter de utilidade social, ecológica ou comunitária. A maior vocação, portanto, dessas práticas é de serem reconhecidas como um mecanismo poderoso para inovação em termos de políticas públicas de desenvolvimento local.</p>

Fonte: Brasil (2012).

REFERÊNCIA

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

RECICLAGEM E ECONOMIA SOLIDÁRIA: ANÁLISE DAS DIMENSÕES ESTRUTURAIS DOS EMPREENDIMENTOS COLETIVOS DE CATADORES NO BRASIL¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

O segmento social dos catadores de material reciclável integra o cenário urbano no Brasil, convivendo em espaços espalhados nas pequenas e grandes cidades. De maneira geral, trata-se de pessoas que se inserem nessa atividade por ser a única possível para realizar sua sobrevivência através do trabalho, ou pelo menos aquela mais viável, no contexto das necessidades imediatas, como alternativa às restrições que lhes são infringidas pela dinâmica do mercado de trabalho.

Para enfrentar essa realidade de pobreza e exclusão social, um contingente considerável de catadores, envolvidos em diferentes elos da cadeia da reciclagem, tem buscado se organizar mediante distintas estratégias de ação coletiva. Essa organização pode ser observada tanto em termos de representação política – com a mobilização dos trabalhadores e seus familiares em torno de uma categoria profissional, em busca de reconhecimento social e direitos de cidadania – quanto em termos econômico-produtivos, no intuito de somar forças por meio do trabalho associativo em empreendimentos econômicos.

Esses empreendimentos econômicos associativos, embora atuem diretamente no mercado para a comercialização de seus produtos, apresentam algumas particularidades em relação a uma empresa convencional. A principal diferenciação refere-se ao fato de serem organizações de pessoas, e não de capital. Isto é, os empreendimentos associativos visam atender aos objetivos de seu quadro social, de acordo com a natureza econômica de suas atividades, enquanto uma empresa visa auferir retorno de uma determinada quantia de capital investido por seus proprietários. Por isso são enquadrados no campo da *economia solidária* (Silva, 2017a; 2017b).

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea como *Texto para Discussão*, n. 2268. Disponível em: <<https://bit.ly/36F5tEg>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Isso não implica dizer, porém, que um empreendimento associativo não deva fazer uso de técnicas de gestão voltadas a proporcionar maior retorno financeiro em sua atividade. Pelo contrário, quanto melhor o resultado econômico, maior a capacidade de atendimento das expectativas dos trabalhadores envolvidos. No entanto, a busca pelo excedente não é um fim em si mesmo, uma vez que ela está condicionada ao interesse geral dos associados. Por isso, a gestão coletiva e democrática é ressaltada como elemento fundamental da operacionalização desses empreendimentos, para estipular diretrizes internas de atuação que visem equilibrar a relação entre produção de excedente e retorno social (Gaiger, 2013). Ou seja, no caso de empreendimentos coletivos sob o paradigma da economia solidária, as dimensões econômica, social e política estão fortemente imbricadas.

No caso específico dos empreendimentos compostos por catadores de material reciclável, há uma série de fatores que condiciona diretamente seu potencial econômico, fatores estes que vão muito além das características inerentes à cadeia de valor da reciclagem. A própria complexidade das contingências sociais que levam muitos trabalhadores a se inserir nesse tipo de atividade já aponta para uma heterogeneidade muito grande em termos da capacidade organizativa para gerar e gerir coletivamente um empreendimento econômico.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo foi analisar, em um plano mais genérico, as características estruturais desses empreendimentos em diferentes locais do território nacional, tendo como foco os fatores que podem ser apontados como definidores de sua heterogeneidade estrutural e dos diferenciais de eficiência econômica. Para isso, além de consulta da bibliografia disponível sobre o tema, foram utilizados também os dados referentes a duas pesquisas de âmbito nacional que fornecem um panorama analítico importante sobre esses empreendimentos.

O capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, são discutidos os principais aspectos referentes à cadeia de valor da reciclagem e como se inserem os catadores. Na seção 3, são apresentados os conceitos fundamentais que envolvem o paradigma da economia solidária, na perspectiva do trabalho associativo e autogestionário em grupos populares. Posteriormente, são analisados os aspectos que determinam as condições de trabalho em empreendimentos coletivos de catadores de material reciclável e seus aspectos estruturais. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 A CADEIA DA RECICLAGEM E A INSERÇÃO SOCIAL DOS CATADORES

A trajetória da atividade de coleta e reciclagem de resíduos sólidos no Brasil acompanha o próprio processo de industrialização e urbanização, acelerado com o intenso impulso migratório a partir da segunda metade do século XX. Como toda atividade produtiva, está sujeita a *vazamentos*, por meio dos descartes que ela mesma gera, o

aumento do consumo contribuiu enormemente para a elevação da quantidade e da diversidade de resíduos lançados no ambiente, além de sua concentração espacial, sobretudo nas grandes capitais e regiões metropolitanas – RMs (Fé e Faria, 2011).

Apesar disso, estabelecer um cálculo do potencial econômico total da reciclagem no Brasil é tarefa difícil, mesmo porque o setor ainda não é explorado de forma sistemática em todo o território nacional. Estimativas de alguns órgãos de pesquisa apontam que apenas 13% do total de resíduos urbanos gerados no país são encaminhados para reciclagem e que os benefícios econômicos auferidos com o setor poderiam ser, no mínimo, seis vezes maiores com relação ao que se tem registrado atualmente (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

A reciclagem não é caracterizada apenas por benefícios econômicos. Nos últimos anos, com a importância que vem tomando a temática ambiental em todo o mundo, esse setor se fortaleceu ainda mais na opinião pública. Os benefícios ambientais associados à reciclagem podem se dar em diferentes dimensões, uma vez que ela evita uma série de externalidades negativas próprias do processo produtivo, tais como: perda de recursos madeireiros e não madeireiros; danos ao ciclo hidrológico; perda de biodiversidade; impactos sobre a saúde ocupacional; danos à saúde humana por emissões atmosféricas; redução do consumo de energia, entre outras. Sob tal perspectiva, a reciclagem possibilita um *triplo efeito* de redução das externalidades negativas sobre o meio ambiente: *i*) contribui para a melhora da qualidade ambiental urbana; *ii*) reduz as pressões sobre os ecossistemas naturais de onde provêm aquelas matérias-primas virgens e demais insumos substituíveis por materiais reciclados; e *iii*) reduz o acúmulo de resíduos em aterros sanitários (Damásio, 2010).

Para potencializar os ganhos referentes a essa atividade, um dos principais instrumentos a serem considerados é a instalação de programas de *coleta seletiva* nos municípios brasileiros, envolvendo as etapas de coleta, transporte, tratamento e triagem do lixo gerado por famílias e empresas. No entanto, embora a questão da destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos seja objeto de debate para a construção da agenda governamental desde os anos 1980, os programas de coleta seletiva ainda são raros no país, e, quando existem, muitos são incompletos e ineficazes. Segundo Ipea (2011), apenas 2,4% de todo o serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos no Brasil é realizado de forma seletiva, sendo todo o restante realizado como coleta regular, sem a separação na fonte geradora, dificultando a reciclagem de parte desses materiais.

Tal fato limita fortemente o reaproveitamento econômico desses resíduos, uma vez que, pensando em termos de cadeia de produção de valor, a reciclagem pode ser entendida como uma atividade componente de um sistema de gestão integrada que remete às etapas de recuperação de resíduos urbanos e sua utiliza-

ção como matéria-prima secundária. Nesse sentido, o processo de recuperação da matéria-prima é definido por todo o conjunto de ações envolvendo a coleta seletiva e a triagem dos resíduos, sua limpeza e prensagem ou enfardamento, a logística de transporte, deixando-o pronto para ser transformado em matéria-prima secundária. A esta última etapa fica reservado o termo *reciclagem* propriamente dito. Os materiais são separados de acordo com suas características físicas (papéis, plásticos, metais ferrosos, alumínio e vidros), tendo cada material um determinado valor de venda, processo próprio de transformação ou reciclagem e demanda específica. Todas essas colocações demonstram que a estrutura organizacional da cadeia da reciclagem é bem complexa, o que torna extremamente difícil o estabelecimento de uma política ou estratégia nacional para o fortalecimento de seu maior aproveitamento industrial e para a coordenação de programas de coleta seletiva.

Os principais atores envolvidos nessa cadeia geral de valor se inserem em um arranjo rigidamente hierarquizado, no qual um reduzido número de indústrias recicladoras (incluindo o pré-beneficiamento, o beneficiamento e a transformação dos recicláveis em novos produtos) ocupa o *topo da pirâmide*, atuando com poder de monopólio. Abaixo delas, encontram-se os agentes *intermediários*, que geralmente organizam toda a infraestrutura necessária (balança, prensa, triturador, caminhões, galpão e capital financeiro) para a compra dos materiais que são separados e oferecidos em grandes volumes às indústrias recicladoras (Santos *et al.*, 2011).

Na chamada *base da pirâmide*, encontram-se milhares de pessoas que trabalham diretamente na coleta, separação e triagem dos resíduos. Embora seja difícil definir o número exato de pessoas envolvidas nessa atividade, os dados do censo populacional de 2010 apontam que cerca de 400 mil pessoas, em todo o Brasil, responderam ter como atividade remunerada principal a coleta de materiais recicláveis, sendo dois terços do sexo masculino (Silva, Goes e Alvarez, 2013; Dagnino e Johansen, 2017). O trabalho realizado por eles consiste em coletar, separar, transportar, acondicionar e, às vezes, beneficiar o material dos resíduos sólidos utilizados que tem valor de mercado e poderá ser vendido para reutilização ou reciclagem. Ou seja, por meio de sua atividade cotidiana, esses trabalhadores transformam o resíduo sólido em mercadoria novamente. É por esse processo, portanto, que ocorre a resignificação do *lixo* (algo considerado inútil a princípio) em mercadoria com valor de uso e valor de troca (Magalhães, 2012).

Além de terem pouco controle sobre a estrutura de governança da cadeia produtiva dos recicláveis, a renda dos catadores sofre fortes variações de acordo com o movimento do dólar e dos preços internacionais das *commodities* relacionadas aos principais produtos que eles coletam, tais como petróleo (plástico), minério de ferro, alumínio, celulose, entre outros. A proximidade física da indústria compradora também influencia no nível de preços auferido pelos catadores. Entretanto, além

de poucas, essas indústrias são concentradas em regiões de maior desenvolvimento econômico, o que interfere na possibilidade de comercialização por parte de catadores ou mesmo intermediários pouco organizados, pois há a exigência de altos custos de transporte e armazenamento. Por isso, quanto maior a demanda na região por determinado resíduo e quanto mais próximos os empreendimentos estiverem das unidades compradoras, melhores serão as possibilidades de comercialização e, por conseguinte, melhores preços podem ser alcançados pelos produtos.

Ainda assim, é importante ressaltar que a categoria social dos catadores não constitui um conjunto populacional homogêneo. Ela é marcada por grande diversidade entre seus integrantes em termos de trajetória de vida. Muitos deles exercem a atividade em tempo integral por muitos anos, desde a infância, e, em algumas famílias, essa atividade passa a ser seguida pelos filhos, na grande maioria das vezes por falta de outra opção. Outros a iniciam por questões contingenciais, como a perda do emprego, por exemplo. Existem também aqueles que intercalam a catação com outros trabalhos, ou então trabalham como catadores nos intervalos entre um e outro emprego eventual. Em termos de local de trabalho, há aqueles que trabalham em rotas específicas de coleta na cidade, passando em áreas residenciais e em empresas, assim como há aqueles que trabalham em lixões ou aterros sanitários, onde são despejadas toneladas de lixo todos os dias. Há também aqueles que são empregados e trabalham em locais fixos de catação, separação e classificação do material reciclável. Cada uma dessas situações contém particularidades que determinam o perfil socioeconômico, o nível de carência e até mesmo o nível de integração social dessas famílias, o que confere enorme complexidade a esse fenômeno social (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

Apesar de toda essa diversidade de identidade laboral, é possível dizer que, em suma, o trabalho é realizado a partir de relações informais, ou seja, não registradas formalmente com base na legislação trabalhista vigente. Além de não permitir aos catadores o acesso a uma série de direitos trabalhistas, a informalidade dificulta seu reconhecimento pelos órgãos da administração pública e instituições de pesquisa. O problema da informalidade é ainda mais preocupante quando se consideram as condições de risco para a saúde desses trabalhadores, pois os deixam desguarnecidos de qualquer seguro social para o caso de algum acidente ou doença que lhes impossibilite de trabalhar por um período.

Mesmo compondo a parte mais frágil da cadeia de valor da reciclagem, os catadores são os atores-chave em todo o processo de produção de valor nesse setor, uma vez que é baixa a participação de empresas privadas na coleta (Gutierrez e Zanin, 2011). Estima-se que eles são responsáveis por cerca de 90% de todo o material que chega a ser reciclado no Brasil (Ipea, 2011). O reconhecimento desse papel possibilitou aos catadores de material reciclável no Brasil iniciar, nos últimos

anos, uma trajetória de mobilização coletiva. Um marco histórico importante foi a realização do I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, ocorrido em Belo Horizonte, em 1999, onde foi debatida a ideia de se criar o movimento nacional de catadores. Como resultado, foi criado oficialmente, em junho de 2001, o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), durante o I Congresso Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, realizado em Brasília.

Uma das primeiras conquistas do MNCR foi a assinatura da Portaria nº 397/2002 do Ministério do Trabalho. Por meio dela, foi inserida na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), que é o documento que reconhece, nomeia e codifica as características das ocupações no mercado de trabalho brasileiro, a profissão de *catador de material reciclável*, com o código 5192-05. A partir dessa nova CBO, os catadores passaram a ser oficialmente reconhecidos como categoria profissional (Gutierrez e Zanin, 2011).

Atualmente, o MNCR é reconhecido como a principal organização nacional de defesa dos interesses dos catadores do mundo, e, ao longo dos anos, conseguiu estender suas articulações para outros países. Em 2003, ocorreu o I Congresso Latino-Americano de Catadores de Material Reciclável, com a divulgação da *Carta de Caxias do Sul*, de grande importância para estreitar o diálogo e unificar a pauta de reivindicações com catadores e organizações da América Latina, em especial no Mercosul. O II Congresso Latino-Americano de Catadores aconteceu em 2005, quando o movimento assumiu algumas orientações direcionadas ao fortalecimento de associações e cooperativas, assim como das políticas públicas e normas relacionadas aos catadores. Em 2008, aconteceu o III Congresso Latino-Americano de Catadores, na Colômbia, no qual foi proclamada a *Carta de Bogotá*, um documento que estimula o compromisso das organizações participantes visando à mobilização mundial do reconhecimento da profissão de catador de material reciclável (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

À medida que os catadores foram avançando em termos de organização e articulação coletiva, passaram a ter como segmento socialmente reconhecido um maior respaldo para negociar questões inerentes à sua cidadania e atividade profissional. Assim, o Estado brasileiro, em suas distintas esferas administrativas, tem instituído, nos últimos anos, uma série de atos normativos na forma de leis, regulamentos, decretos, portarias e normas sobre a gestão dos resíduos sólidos, com destaque para a Lei nº 12.305/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), abrindo novo horizonte de atuação para os grupos produtivos de catadores em todo o país.³

3. Sobre essas conquistas na esfera institucional, ver Silva, Goes e Alvarez (2013).

Paralelamente a esse esforço coletivo de articulação e representação política da categoria, houve também avanços em termos de organização coletiva do trabalho em empreendimentos econômicos. Nessa questão, o MNCR se aproximou desde seu início do movimento de economia solidária no Brasil, que defendia as diretrizes do trabalho associado e da autogestão. As próximas seções abordarão diretamente essa relação.

3 ECONOMIA SOLIDÁRIA E TRABALHO ASSOCIADO: CARACTERÍSTICAS GERAIS E PARTICULARIDADES PARA O SETOR DE RECICLAGEM

O debate em torno da importância do trabalho coletivo e da autogestão em unidades produtivas em plena era de acirramento da competição capitalista globalizada tem ganhado novas vertentes analíticas não apenas no Brasil, mas também em diversos países da América Latina e Europa. Uma dessas vertentes congrega considerável conjunto de pesquisadores, trabalhando em rede ou individualmente em suas instituições, envolvidos com a temática da chamada *economia solidária*. Trata-se de uma nova perspectiva política e acadêmica que aborda, sob diferentes prismas teóricos e empíricos, a mobilização popular em torno do apoio à formação de grupos produtivos associativos, de caráter suprafamiliar (Laville, 2009; Silva, 2017b).

De maneira geral, a economia solidária pode ser vislumbrada como o conjunto das atividades, com diversos formatos organizacionais, que contribuem para a democratização econômica a partir do engajamento coletivo de trabalhadores. Sua ideia traz consigo princípios que perpassam, em diferentes graus, a busca pela satisfação das necessidades humanas, a igualdade de oportunidades, a preservação do meio ambiente e a luta por justiça social e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Esses grupos, organizados nas mais distintas atividades econômicas, são conhecidos comumente no Brasil como *empreendimentos de economia solidária* (EES), que constituem sua célula básica de representação na dinâmica econômica real (Silva e Nagem, 2012; Gaiger, 2014; Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2017a). Seus princípios básicos de distinção em relação às demais empresas capitalistas, apontados pela maioria dos autores que tratam o tema, são: *i*) posse coletiva dos meios de produção pelas próprias pessoas que os utilizam para produzir; *ii*) gestão democrática por participação direta ou, no caso dos empreendimentos maiores, por representação; *iii*) repartição da receita líquida entre os associados; e *iv*) destinação do excedente anual segundo critérios acertados entre todos os cooperadores (Singer, 2002; Gaiger, 2013).

O caráter coletivo desses empreendimentos recebe destaque especial na análise de Demoustier (2006). Para a autora, os empreendimentos do campo da economia solidária não se reduzem a uma soma de empreendedores individuais, pois seus integrantes constroem sinergias à medida que conjugam suas motivações e seus recursos, gerando a *combinação produtiva* necessária e essencial para a viabilidade

do projeto. Com isso, o princípio da *dupla qualidade* de seus membros (de serem ao mesmo tempo sócios e trabalhadores ou usuários do empreendimento) configura-se como a base do agrupamento de um empreendimento coletivo, “pois ele vincula o poder de decisão não à propriedade do capital e sim à participação na realização da atividade” (Demoustier, 2006, p. 104). Por seu turno, os empreendimentos coletivos (dada a coexistência de motivações e identidades diversas) enfrentam o desafio de combinar e articular difíceis lógicas econômicas, sociais, culturais e políticas, resultando em uma difícil missão de “conciliar a autonomia individual e o engajamento coletivo” em torno de “identidades sociais” e compromissos comuns (Demoustier, 2006, p. 104). Para isso, torna-se fundamental a constituição de mecanismos internos que incentivem a participação dos associados nas decisões cotidianas dos empreendimentos para garantir o exercício da gestão democrática.

Nesse contexto, o setor da reciclagem apresenta um campo de análise bastante particular e desafiador em termos de mobilização coletiva dos atores para a geração de renda, dadas as características econômicas intrínsecas à atividade e também a realidade social que define a identidade na maioria das vezes marginalizada de sua força de trabalho. Embora a atuação em empreendimentos associativos seja um fenômeno relativamente recente para a categoria dos catadores, ela pode ser indicada como o *primeiro passo* para o rompimento com a forma individualizada de trabalho nas ruas e em depósitos de lixo. Através deles, o material coletado pode ser negociado em maior quantidade e melhor qualidade, obtendo melhores valores para os produtos, inclusive com a possibilidade de venda direta às empresas, sem passar pelos intermediários (Fé e Faria, 2011; Pinhel, 2013; Arioli, 2016).

Além da finalidade econômica, os empreendimentos coletivos de catadores também atuam como veículos de representação de seus associados no âmbito do poder público, dando-lhes peso maior para reivindicar, entre outras coisas, a cessão de espaços adequados para armazenar e separar o material recolhido, além de programas de financiamento para seu processamento e agregação de valor. Há ainda relatos de pessoas que reconhecem no trabalho organizado um espaço de segurança em relação ao trabalho individualizado no lixão ou nas ruas (Cherfem, 2015). Por isso, as cooperativas e as associações são vistas como instrumentos de inserção social, por proporcionarem uma série de vantagens e melhores condições de trabalho a esses indivíduos.

Não obstante, é necessário enfatizar que a gestão de empreendimentos coletivos – como no caso das cooperativas – não é algo trivial, uma vez que tais entidades apresentam considerável complexidade em termos de estrutura e funcionamento, dada a diversidade de motivações, contextos e dinâmicas operacionais que envolvem as cooperativas. Por isso, são exigidos conhecimentos especializados em diferentes áreas para sua consolidação, tanto em termos de atividades práticas do empreendimento

quanto em funções burocráticas e administrativas. No caso de uma cooperativa de catadores, são diversas as etapas básicas de funcionamento que precisam ser controladas, tais como o transporte, a triagem, o beneficiamento e a comercialização dos materiais, além do apoio técnico para a qualificação profissional e a gestão interna de conflitos. Ademais, as dificuldades gerenciais podem incorrer na própria descaracterização do empreendimento como grupo autogestionário (Lima, 2004; Leite, 2009; Zanin e Gutierrez, 2011). Para auxiliar no enfrentamento dessas questões, existe um conjunto de entidades da sociedade civil e algumas governamentais que trabalham diretamente com grupos de trabalhadores em empreendimentos de economia solidária para o assessoramento de sua organização socioprodutiva, nas mais diversas demandas apresentadas por eles. Essas entidades têm distintos vínculos institucionais, que vão desde os movimentos sociais e sindicais até o poder público, igrejas, entre outros (Silva, 2016).

A primeira cooperativa formada por catadores de que se tem registro no Brasil é a Cooperativa dos Catadores de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare), fundada em 1989, no município de São Paulo, contando inicialmente com vinte catadores associados. Em 1990, foi constituída a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte (Asmare), com o apoio da Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte. Essa é uma das iniciativas de economia solidária no campo da reciclagem mais conhecida e estudada no país atualmente. A Asmare foi formada inicialmente com dez associados, contando atualmente com mais de trezentos. Em 1993, esta associação passou a integrar o Projeto de Coleta Seletiva do município, representando um dos casos pioneiros de parceria entre empreendimento de catadores e poder público (Magalhães, 2012).

Com o objetivo de expandir sua capacidade de comercialização e troca de experiências, a Asmare, juntamente com outras nove associações e cooperativas da Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte, organizou-se para constituir, em 2006, a Rede de Economia Popular e Solidária Cataunidos, primeira cooperativa de segundo grau formada por catadores no Brasil. A iniciativa de formação de redes desse tipo entre empreendimentos constitui uma inovação organizacional no setor de recicláveis, sobretudo por implicar uma nova dimensão estratégica para a atividade de catação e estratégias de comercialização, conferindo identidade e organicidade aos grupos. Além da Cataunidos, outros exemplos de redes foram constituídos no Brasil, evidenciando a possibilidade de ganhos de escala, difusão de conhecimento e compartilhamento de práticas de gestão entre os empreendimentos.

A literatura especializada aponta que, para alcançar bons níveis de eficiência, os empreendimentos de catadores necessitam de um conjunto de infraestrutura e equipamentos que são fundamentais para o exercício de sua atividade, tais como: sede própria; barracão com espaço adequado para triagem e armazenamento dos

resíduos; caminhão para a coleta seletiva e transporte dos resíduos; telefone; computadores com acesso à internet; mesas e *bags* para triagem; prensas para comprimir os resíduos; carrinhos manuais para transporte; entre outros. Para além da estrutura física, outro ponto importante considerado por alguns autores diz respeito ao acesso a tecnologias adequadas à natureza associativa de sua organização (Dagnino, 2008; Pepinelli, 2011).

Apesar disso, um fator característico importante sobre os empreendimentos de economia solidária no campo da reciclagem refere-se à diversidade da estrutura operacional que apresentam. Segundo Pepinelli (2011, p. 145), eles interagem de maneira diferenciada na cadeia produtiva da reciclagem “conforme o tipo de resíduo comercializado, as tecnologias utilizadas e as parcerias estabelecidas”. Essa heterogeneidade estrutural – que também é característica geral da economia solidária no Brasil (Silva, 2017a) – impacta diretamente em sua eficiência econômica. A seção seguinte trata mais diretamente dessas questões.

4 PANORAMA DOS EMPREENDIMENTOS COLETIVOS DE RECICLAGEM

4.1 Dimensões estruturais de empreendimentos coletivos de catadores

Existem poucas pesquisas aprofundadas que possibilitem a realização de diagnósticos mais precisos sobre a realidade socioeconômica dos EES, no campo da reciclagem no Brasil. Ainda assim, alguns esforços recentes de pesquisadores, em parceria com órgãos de governo e de representantes do movimento de economia solidária, desenvolveram trabalhos importantes que permitem a definição de caracterizações gerais relativas a esse universo laboral no país. Dois em especial serão utilizados nesta seção.

No primeiro, Damásio (2010) analisou uma série de variáveis socioeconômicas em 83 empreendimentos coletivos de reciclagem em todas as grandes regiões brasileiras, à exceção da região Norte, entre 2006 e 2009. O autor diferenciou as unidades produtivas por graus de eficiência identificados na pesquisa, conforme listado no quadro 1. A divisão das unidades produtivas de catadores em agrupamentos por níveis de eficiência permite um olhar sobre o conjunto das organizações, enfocando seu desempenho e suas necessidades de infraestrutura e conhecimento. Com base nessas especificações, Damásio (2010) chegou aos seguintes números, conforme mostrados na tabela 1. Tanto entre o número de organizações quanto o de catadores, detectou-se que cerca de 60% estão em situação de baixa ou baixíssima eficiência.

QUADRO 1
Graus de eficiência das cooperativas de catadores

Grau de eficiência	Características	Produtividade média
Alta	Grupos formalmente organizados em associações ou cooperativas, com prensas, balanças, carrinhos e galpões próprios, com capacidade de ampliar suas estruturas físicas. Detêm um conjunto apreciavelmente elevado de conhecimentos adquiridos, passíveis de difusão e verticalização da produção.	Acima de 1.800 kg por catador/mês.
Média	Grupos formalmente organizados em associações ou cooperativas, contando com alguns equipamentos e/ou galpões, porém precisando de apoio financeiro para a aquisição de outros. Detêm algum conhecimento adquirido.	Entre 1.100 e 1.800 kg por catador/mês.
Baixa	Grupos ainda em organização, contando com poucos equipamentos, mas precisando de apoio financeiro para a aquisição de quase todos os equipamentos necessários, além de galpões próprios. Detêm pouco capital e necessitam de forte apoio para treinamento e aprendizado de conhecimentos adicionais.	Entre 550 e 1.100 kg por catador/mês.
Baixíssima	Grupos desorganizados – em ruas ou lixões –, sem possuírem quaisquer equipamentos, e frequentemente trabalhando em condições de extrema precariedade para atravessadores. Necessitam de apoio financeiro para a montagem completa da infraestrutura de edificações e de equipamentos, para o aperfeiçoamento técnico e na organização de suas cooperativas.	Abaixo de 550 kg por catador/mês.

Fonte: Damásio (2010).
Elaboração do autor.

TABELA 1
Número de organizações coletivas e de catadores por grau de eficiência

Graus de eficiência	Organizações	(%)	Catadores	(%)	Média (kg/catador)
Alta	12	14	627	16	2.292,9
Média	22	27	911	24	1.480,7
Baixa	29	35	1.673	43	913,0
Baixíssima	20	24	635	17	224,9
Total	83	100	3.846	100	

Fonte: Damásio (2010).
Elaboração do autor.

Esses números revelam a extrema disparidade entre os empreendimentos investigados. As cooperativas de *alta eficiência* apresentam produtividade física média dez vezes superior à média das cooperativas de *baixíssima eficiência*. Tal heterogeneidade pode ser identificada como função de uma série de fatores, tais como: distribuição desigual na alocação de máquinas e equipamentos; acesso a locais onde são depositados os resíduos; eficiência da coleta e triagem; formas de organização do trabalho; área geográfica de atuação; acondicionamento correto dos materiais, preservando-os de contaminantes e da umidade; obediência aos padrões exigidos em cada indústria; custos logísticos, entre outros.

Por sua vez, é oportuno também deixar claro que as eficiências física e econômica dos empreendimentos estão ligadas entre si pela relação entre quantidade

coletada e preços de mercado. No caso específico da *produtividade física*, não há dependência direta dos preços relativos dos materiais recicláveis, nem das condições objetivas de inserção das cooperativas nas cadeias de comercialização. Isso implica que as produtividades físicas não são afetadas por bruscas variações de preços, mesmo em períodos de crise, embora tais fatores possam causar disparidades significativas em seus níveis de eficiência econômica.

A segunda fonte de informações para a análise aqui pretendida refere-se ao Sistema de Informações de Economia Solidária (Sies), coordenado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), órgão ligado ao antigo Ministério do Trabalho e Emprego. O Sies buscou realizar um levantamento nacional dos chamados EES para verificar informações sobre distintas dimensões de seu funcionamento (Nagem e Silva, 2013; Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2017a). A pesquisa de campo foi realizada entre 2010 e 2013, envolvendo não apenas cooperativas e associações regularizadas, mas também grupos informais em vias de regularização. Ao todo, foram entrevistados representantes de 19.708 EES, nas mais diversas atividades econômicas. Desse total, foi possível identificar que 591 têm como atividade principal a reciclagem de resíduos sólidos. Por isso, as análises aqui desenvolvidas recaem sobre esse subtotal.

O empreendimento mais antigo desse total é de 1981, mas a maior parte deles foi constituída recentemente. Mais da metade (56,5%) surgiu a partir de 2005. Em termos de divisão regional, a região Sudeste obteve o maior número de EES entrevistados (324 ou 54,8% do total), seguida pela região Sul (154 ou 26,1%). Nordeste (54), Centro-Oeste (31) e Norte (28) responderam conjuntamente por menos de 20% do total.

Na dimensão administrativa desses empreendimentos, destacam-se aqui as informações sobre a forma de organização e suas peculiaridades em termos de quadro social. A maior parte dos grupos encontra-se ainda na informalidade (40,3%), seguida pela forma de associação (31,3%) e de cooperativa (28,3%). Apenas um empreendimento mapeado está organizado sob a forma de sociedade mercantil. Importante ressaltar, nesse caso, que a proporção de cooperativas entre os empreendimentos de catadores é cerca de três vezes a proporção geral do universo de EES mapeados. Uma explicação possível para esse resultado seria os diversos programas públicos de apoio à formalização de cooperativas entre os catadores para a participação em programas de coleta seletiva e outras políticas de apoio ao setor.

A grande maioria desses empreendimentos de catadores mapeados pelo Sies é composta por número reduzido de associados: 59,8% deles têm até vinte sócios; 31,0%, entre 21 e 50; 6,0%, entre 51 e 100; e apenas 3,2% têm mais de 100 pessoas associadas. A média indicou em torno de trinta trabalhadores associados por empreendimento. A tabela 2 mostra que os grupos informais tendem a ter

menor número de sócios enquanto, proporcionalmente, as cooperativas apresentam quadro social mais elevado. Digna de nota é a predominância de mulheres em tais empreendimentos (59,9% do total de 15.732 associados). Interessante notar essa predominância feminina, visto que os dados do censo populacional demonstram que somente um terço das pessoas que declararam trabalhar como catadores são mulheres (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

TABELA 2
Número de sócios participantes por tipo de organização

Tipo	Até 20	Entre 21 e 50	Entre 51 e 100	Mais de 100	Total ¹
Associação	101	60	12	11	184
Cooperativa	44	96	19	7	166
Grupo informal	150	82	4	1	237
Sociedade mercantil	0	1	0	0	1
Total	295	239	35	19	588

Fonte: Atlas Digital da Economia (Senaes, [s.d.]).
Elaboração do autor.

Nota: ¹ Três EES não responderam quanto ao número de sócios.

Em termos de participação nas decisões internas, os instrumentos mais comuns citados pelos representantes são a assembleia geral ou a reunião coletiva. De acordo com os dados, 61,6% afirmaram existir uma participação massiva dos associados nessas atividades realizadas no ano anterior. Outros 34,0% alegaram que mais da metade comparece. Já em termos de periodicidade, 61,4% dos EES de reciclagem informaram realizar ao menos uma assembleia ou reunião coletiva mensal, e apenas 1,9% do total disse não ter realizado esse tipo de atividade no ano anterior à pesquisa.

Na dimensão econômica, foram analisadas questões de comercialização, de captação de recursos, acesso a crédito e investimentos feitos, além do nível de renda possibilitado pelo trabalho associado. A maior parte dos EES consultados afirmou que enfrenta dificuldades na comercialização de produtos ou serviços (56,7%), sendo a principal dificuldade apontada os preços praticados, considerados inadequados (15,1%), seguida pelo fato de os compradores só adquirirem grandes quantidades (12,7%), e em terceiro o problema da ação dos atravessadores (11,8%). Outras dificuldades apontadas foram: falta de capital de giro; excesso de burocratização para a formalização das cooperativas; insuficiência e rotatividade de associados, entre outras.

A atividade profissional desempenhada nos EES de reciclagem é citada como a principal fonte de renda dos sócios em 84,1% dos entrevistados, os demais afirmaram ser a atividade uma complementação de rendimentos recebidos em outras atividades econômicas, ou de recursos recebidos por programas sociais e/ou previdenciários.

Esses dados apontam para a importância desses empreendimentos na geração de trabalho e renda para um contingente considerável de pessoas que, por diferentes motivos, escolhem essa atividade para sobreviver.

Em termos gerais, os investimentos iniciais para a constituição da maior parte desses EES vêm de recursos próprios dos sócios (caso identificado em 33,9% dos entrevistados), principalmente no caso de empreendimentos informais, pouco estruturados. Nos outros casos, os recursos foram oriundos de fundos públicos não reembolsáveis, doação de pessoas físicas ou empresas, doação de organismos internacionais ou organizações não governamentais (ONGs) e, em menor parte, via empréstimos ou financiamentos (apenas 2,7%). Tal informação ilustra a dificuldade que esses EES têm em obter crédito para suas atividades, muito em função da informalidade e da incapacidade de apresentarem garantias econômicas para linhas de financiamento bancário.

Por esse motivo, 82% não buscaram crédito para suas atividades nos doze meses anteriores à pesquisa. Entre os demais, 10,2% buscaram, mas não obtiveram (tabela 3). Apenas 7,8% conseguiram algum tipo de crédito ou financiamento. Apesar disso, mais da metade dos EES de reciclagem (53,3%) alegou necessitar de crédito, sobretudo para investimentos diversos nos empreendimentos. Em virtude dessa dificuldade em conseguir linhas de crédito, pouco mais da metade dos EES (50,6%) realizou algum tipo de investimento nos doze meses anteriores à pesquisa. As principais destinações para os investimentos foram: aquisição ou renovação de equipamentos (46,3%); melhorias de infraestrutura física (30,3%); capacitação de mão de obra (12,8%); e comunicação (4,8%).

TABELA 3
Dificuldades para obtenção de crédito ou financiamento

Dificuldades	Respostas ¹	
	Quantidade	(%)
Não possui documentação exigida	82	15,9
Taxa de juros elevada ou incompatível	88	17,1
Prazos de carência inadequados	37	7,2
Falta aval ou garantia	71	13,8
Falta apoio para elaborar projetos	50	9,7
Burocracia	105	20,3
Falta linha de crédito	66	12,8
Outra	17	3,3
Total	694	100,0

Fonte: Atlas Digital da Economia (Senaes, [s.d.]).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Resposta múltipla, com 210 respondentes.

Em termos de assessoria, assistência ou capacitação, a maior parte dos EES (79,9%) afirmou ter recebido algum apoio ao longo dos doze meses anteriores (tabela 4). Entre as entidades de apoio apontadas, as principais foram: governo municipal; ONGs e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips); organizações do chamado Sistema S – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); e universidades – com destaque para a atuação das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs).

TABELA 4
Tipo de apoio recebido pelo empreendimento

Apoio	Respostas ¹	
	Quantidade	(%)
Assistência técnica e/ou gerencial	241	13,1
Qualificação profissional, técnica e gerencial	270	14,7
Formação sociopolítica (autogestão, cooperativismo, economia solidária)	319	17,4
Assistência jurídica	170	9,2
Assessoria em <i>marketing</i> e na comercialização de produtos e serviços	123	6,7
Diagnóstico, planejamento e análise de viabilidade econômica	194	10,6
Assessoria na constituição, na formalização ou no registro	235	12,8
Elaboração de projetos	201	10,9
Incubação para a formalização	85	4,6
Total	1.838	100,0

Fonte: Atlas Digital da Economia (Senaes, [s.d.]).

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Resposta múltipla, com 472 respondentes.

Por fim, os dados do Sies também apresentam informações referentes à dimensão sociopolítica dos empreendimentos, abordando aspectos de suas articulações, seja no plano local, seja no nacional. Em termos de articulação econômica, 80,5% deles afirmaram não participar de nenhuma rede de empreendimentos (rede de produção, comercialização, consumo ou crédito). Dos 18,5% que afirmaram participar de alguma, as redes de comercialização foram as mais citadas. Quanto à articulação política, 54,7% afirmaram também não participar de nenhum fórum ou rede de articulação ou representação, o que demonstra certa fragilidade relacional e representativa dos empreendimentos no território nacional, em que pese o avanço em termos de representação política desse segmento no país.

4.2 Apontamentos gerais sobre a organização coletiva dos catadores

As informações debatidas até aqui demonstram que o trabalho em empreendimentos coletivos possui algumas características que favorecem o desempenho dos catadores. Isso porque, no trabalho individual, o que se observa é a concentração das funções na figura do próprio catador, responsável pela coleta, pela separação, pelo armazenamento e pela comercialização. Com isso, eles ficam mais vulneráveis à ação de intermediários comerciais, ou *atravessadores*. Esses agentes, ao controlarem a compra, a estocagem e o encaminhamento do material coletado para as indústrias de reciclagem, têm o poder de determinar o valor a ser pago e as condições exigidas pelo material coletado, apropriando-se, assim, de grande parte do excedente produzido na fase da coleta pelos catadores individuais. Além disso, o trabalho coletivo em cooperativas permite melhores condições para viabilizar o investimento em infraestrutura (como a construção de galpões) e maquinários (prensas, veículos) para melhorar as condições de trabalho, o que, individualmente, não seria possível. No entanto, ainda assim, há um número bem superior de trabalhadores individuais no setor da reciclagem.⁴

Vários motivos podem ser creditados a essa baixa adesão ao trabalho coletivo, entre os quais podem ser citados: *i*) muitos catadores preferem atuar sozinhos em nome de uma suposta – e por que não dizer, ilusória – autonomia na gestão de seu tempo e do resultado de seu trabalho; *ii*) há muita desinformação quanto às exigências para constituição de cooperativas e associações; *iii*) o processo de criação desses empreendimentos exige conhecimento técnico especializado, tanto na sua constituição quanto na sua gestão, o que requer dos catadores o estabelecimento de parcerias que lhes garantam o assessoramento técnico necessário; e *iv*) muitos catadores enxergam as cooperativas como um agente externo e não como organizações formadas e geridas por eles próprios, que são os verdadeiros donos do empreendimento.

Esse conjunto de fatores elencados é relevante para ressaltar que a gestão eficaz de um empreendimento coletivo exige de todos os associados o pleno entendimento da estrutura de produção, dos deveres e direitos de cada um no funcionamento da cooperativa. Porém, alcançar esse entendimento não é uma tarefa trivial, visto exigir a construção de canais de confiança e reciprocidade entre os participantes, construção essa que requer longo processo de aprendizagem e prática da cooperação.

É justamente nessa questão – envolvendo uma barreira que ao mesmo tempo é cultural e social – que reside o grande desafio para o desenvolvimento dos princípios da economia solidária entre os catadores de material reciclável. Seus integrantes são, de maneira geral, pessoas inseridas em jornadas informais de trabalho, com

4.. As estimativas apontam que o percentual de trabalhadores ligados a cooperativas e associações nesse setor gira em torno de apenas 10% (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

baixa escolaridade e convivem em um ambiente de múltiplas precariedades. Dispõem apenas da remuneração advinda de seu próprio trabalho para a manutenção familiar. Tais dificuldades os levam a buscar soluções imediatas de resolução de suas carências individuais e familiares.

Há também a questão relativa à alta rotatividade de seus integrantes. Como muitos deles estão no limiar do mercado de trabalho, é comum alguns abandonarem a atividade com a catação quando se inserem em algum emprego formal e retornarem ao empreendimento quando esse vínculo termina. Por isso, torna-se fundamental observar que a condição social dos catadores implica a emergência da obtenção de renda para as famílias envolvidas.

Aqueles que conseguem superar essas dificuldades iniciais, arcando com os *custos do aprendizado* durante a formação do empreendimento, muitas vezes com o apoio técnico e financeiro de entidades de fomento ou do poder público, tendem a conseguir uma inserção mais vantajosa na cadeia de valor da reciclagem. Ao trabalharem em conjunto, ou em rede, os catadores alcançam maior poder de barganha com relação à comercialização de seu material.

Outro fator que pesa positivamente para o trabalho em conjunto diz respeito à melhor capacidade de planejamento e divisão de trabalho, propiciando uma racionalização da força de trabalho disponível para as atividades, de acordo com as condições físicas e de tempo de cada indivíduo associado, além de melhorias nas próprias condições de trabalho, com a definição de jornada regular, adoção de equipamentos de proteção individual (EPIs) e de condições sanitárias mais adequadas ao desempenho de suas atividades. Com isso, como destacado por Damásio (2010), pode-se obter maior produtividade e eficiência econômica no empreendimento, além de: *i*) abrir diferentes possibilidades de envolvimento de mais pessoas das comunidades para trabalhar nos empreendimentos, de acordo com suas disponibilidades; e *ii*) ter maior clareza das necessidades de formação técnica e profissional para o desenvolvimento do empreendimento, conferindo-lhes, por conseguinte, a garantia de seu trabalho em melhores condições.

É importante destacar também que a dimensão individual não é totalmente desconsiderada em organizações cooperativas. O esforço e a criatividade individual seguem como fatores fundamentais para o desenvolvimento de um empreendimento dessa natureza. Ocorre que, sob o paradigma do trabalho associado, cada indivíduo passa a ser integrado em um coletivo que envolve diferentes funções e responsabilidades voltadas a finalidades comuns, com metas e normas definidas conjuntamente a serem seguidas por todos. O estatuto social e o regimento interno são os documentos principais que normatizam o trabalho coletivo, mas documentos como planos de negócio, planejamentos estratégicos, entre outros, também podem ser elaborados, desde que sejam submetidos ao escrutínio geral do

grupo para aprovação. O fato de trabalharem em conjunto possibilita uma troca de informações mais intensa e a formação de um ambiente mais propício para a mobilização dos atores no intuito de reivindicar direitos e acesso a serviços públicos.

Entretanto, três coisas valem ser ressaltadas, pois se relacionam diretamente com a dimensão da autonomia do grupo. Primeiro, os catadores ainda enfrentam inúmeras dificuldades instrumentais (capacitação técnica, assessoria, subsídio financeiro, entre outras) na orientação de suas atividades, tendo em vista a constituição e manutenção de empreendimentos coletivos. Segundo, apesar da importância desse apoio, a relação entre entidade de assessoria (pública ou privada) com o empreendimento de catadores deve ser de parceria, baseada em um diálogo franco entre as partes, para que não gere expectativas exageradas nem constitua relação de extrema dependência por parte do empreendimento, ferindo assim sua autonomia. Por fim, a opção pela formação de um empreendimento cooperativo deve partir dos próprios associados, uma vez que a imposição do cooperativismo (seja por parte de uma política pública ou de uma entidade de apoio) dificulta a autonomia em relação a agentes externos e o funcionamento democrático interno, além de aumentar o risco de desmobilização do grupo em caso de descontinuidade do projeto de apoio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta uma visão geral sobre a realidade dos empreendimentos coletivos formados por catadores de materiais recicláveis no Brasil, entre uma infinidade de outras abordagens possíveis. Todas as informações identificadas e analisadas demonstram que não apenas a profissão de catador é marcada por grande heterogeneidade em termos de organização do trabalho, como seus empreendimentos econômicos coletivos também são bastante heterogêneos, sobretudo no que diz respeito a fatores como posse de maquinários e infraestrutura física, acesso a crédito e conhecimento técnico, local de atividade e tipos de produtos trabalhados, histórico de formação e critérios internos de funcionamento, tempo dedicado pelos cooperados e divisão interna de trabalho, processos de gestão, estabelecimento de parcerias, características regionais em que se inserem, articulações em rede, entre outros.

Esse conjunto de fatores impacta diretamente no nível de eficiência econômica do trabalho dos catadores, no rendimento médio auferido por eles, nas condições de trabalho e sua intensidade, e, conseqüentemente, na satisfação dos catadores em fazer parte de um empreendimento coletivo. Por isso a dificuldade em se estabelecer um padrão geral da realidade socioeconômica dos empreendimentos desse setor, ainda mais se considerado o alto nível de informalidade que o caracteriza. Nesse sentido, entender essa heterogeneidade estrutural é fundamental para a definição

de políticas e programas governamentais que valorizem a atividade dos catadores e incentivem sua organização coletiva, no intuito de fornecer-lhes as capacidades infraestruturais para o desenvolvimento de seus projetos.

Ficou evidente que a grande maioria dos empreendimentos coletivos de catadores de material reciclável se caracteriza por uma série de carências e problemas estruturais, o que aponta para um longo horizonte de lutas e trabalho para reverter esse quadro. O problema está em conseguir ajustar esse *gap*, visto que esses trabalhadores vivem em sua maioria no limite de suas necessidades básicas, e contam apenas com a renda de seu trabalho para manter a si e suas famílias. Por isso, há grande dificuldade por parte deles em suportar esse tempo socialmente necessário para a viabilização de um empreendimento coletivo, a menos que outras atividades ou programas de apoio complementares auxiliem paralelamente na manutenção dos integrantes durante esse período.

Ainda assim, as dificuldades que, de uma maneira geral, atingem todos os empreendimentos econômicos informais no país, não apenas os de reciclagem, não impedem que haja fortalecimento da proposta de organização coletiva dos catadores para o exercício de suas atividades. As experiências atuais garantem trabalho e renda a um número significativo de famílias em todo o país, em que pese todos os desafios que ainda caracterizam o associativismo no Brasil. A constituição de organizações representativas nacionais, como o MNCR, e o surgimento de leis como a que instituiu a PNRS, despontam como perspectivas positivas importantes para novas conquistas e melhor articulação desses empreendimentos.

Além disso, tanto os desafios quanto as potencialidades desses empreendimentos são fortemente marcados pelas próprias desigualdades socioeconômicas que caracterizam o processo de desenvolvimento brasileiro. Uma análise mais aprofundada da realidade desses EES não pode deixar de levar em conta esses fatores.

REFERÊNCIAS

ARIOLI, I. G. S. Cooperativismo e economia solidária: a constituição de uma cooperativa de catadores de resíduos sólidos em São Joaquim/SC. **Revista Otra Economia**, v. 10, n. 19, 2016.

CHERFEM, C. O. **Boas práticas de gestão de resíduos sólidos urbanos e de logística reversa com a inclusão de catadoras e de catadores de materiais recicláveis**. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).

DAGNINO, R. **Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico**: um debate sobre a tecnociência. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

DAGNINO, R. S.; JOHANSEN, I. C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável, classificadores de resíduos e varredores a partir do censo demográfico de 2010. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 62, 2017.

DAMÁSIO, J. **Para uma política de pagamento pelos serviços ambientais urbanos de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis**. Salvador: Pangea, 2010.

DEMOUSTIER, D. **A economia social e solidária**. São Paulo: Ed. Loyola, 2006.

FÉ, C. F. C. M.; FARIA, M. S. Catadores de resíduos recicláveis: autogestão, economia solidária e tecnologias sociais. *In*: ZANIN, M.; GUTIERREZ, R. F. (Orgs.). **Cooperativas de catadores**. São Carlos/SP: Claraluz, 2011.

GAIGER, L. I. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, 2013.

_____. **A economia solidária no Brasil**. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GUTIERREZ; R. F.; ZANIN, M. Empreendimentos econômicos de catadores de resíduos e legislações vigentes. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 4, n. 2, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico sobre catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa).

LAVILLE, J. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, 2009.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, 2009.

LIMA, J. C. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 56, v. 19, p. 45-62, 2004.

MAGALHÃES, B. J. **Liminaridade e exclusão: os catadores de materiais recicláveis e suas relações com a sociedade brasileira**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, 2013.

PEPINELLI, R. F. G. **Empreendimentos econômicos solidários de catadores**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2011.

PINHEL, J. R. **Do lixo à cidadania**. Rio de Janeiro: Editora Petrópolis, 2013.

SANTOS, M. C. L. *et al.* Frames de ação coletiva: uma análise da organização do MNCR. *In*: SCHERER-WARREN, I.; LUCHMANN, L. H. H. **Movimentos sociais e participação**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

SENAES – SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Atlas Digital da Economia**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

SILVA, S. P. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 61, 2016.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 1945).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, no prelo).

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. (Relatório de Pesquisa).

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

ZANIN, M.; GUTIERREZ, R. F. (Orgs.). **Cooperativas de catadores**. São Carlos/SP: Claraluz, 2011.

ENTIDADES DE APOIO E FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

O termo *economia solidária* designa um conjunto diversificado de atividades econômicas de base associativa e autogestionária. Este vem ganhando maior densidade acadêmica, social e política nos últimos anos, em função do crescimento de pesquisas em torno do tema, de grupos produtivos criados sob a diretriz do trabalho coletivo e de estruturas e programas governamentais de apoio às organizações e às experiências nos diversos setores da vida social e econômica no Brasil (Silva, 2010; 2018a; 2018b; 2018c; Silva e Carneiro, 2016). Paralelamente a essa evolução, vários esforços foram dirigidos no intuito de produzir informações sistemáticas sobre a dinâmica dessas experiências, seus principais padrões de localização e composição e sua conexão com o sistema econômico mais geral.

Como resultado, foi criado pelo governo federal – sob a responsabilidade do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), atualmente Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia (ME), por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em parceria com organizações da sociedade civil – o Sistema de Informações da Economia Solidária (Sies), com vistas a ampliar o conjunto de instrumentos que servem de referência a novas pesquisas que auxiliem no aprofundamento do conhecimento sobre essas práticas sociais diversificadas no território nacional. Para compor suas bases de informação, foram realizados dois mapeamentos sobre empreendimentos de economia solidária (EES) no Brasil. O primeiro foi finalizado em 2007; o segundo, em 2013. Tais informações abrangem um volume bastante extenso de dados sobre os EES em todo o país, em suas distintas dimensões possíveis de análise (Silva e Nagem, 2012; Gaiger, 2014; Silva e Carneiro, 2016).

Além das informações sobre os empreendimentos, outras pesquisas foram realizadas paralelamente para complementar o banco de dados do Sies, com a

1. Este capítulo se refere a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea em *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 61. Disponível em: <<https://bit.ly/3di7EQL>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

aplicação de questionários específicos. Entre estas, estão a Pesquisa Amostral de Sócios e Sócias³ de Empreendimentos Econômicos Solidários e a Pesquisa sobre Entidades de Apoio e Fomento à economia solidária no Brasil.

É sobre essa última que se trata a discussão presente neste capítulo, no intuito de analisar os dados referentes à dinâmica organizacional das entidades de apoio e fomento (EAFs) em todo o território nacional. A escolha desse objeto de pesquisa justifica-se por ser tema pouco aprofundado nas pesquisas sobre economia solidária, mesmo se tratando de um conjunto bastante diverso de organizações que atuam sobre distintas orientações políticas e metodológicas.

Porém, vale ressaltar que, assim como no questionário geral do Sies aplicado aos EES, a pesquisa no tocante às EAFs não representa de forma alguma um censo sobre esse tipo de organização. A escolha das entidades para a aplicação dos questionários também não ocorreu via amostragem estatisticamente representativa, mas, sim, diretamente com as EAFs que possuem ligações com os empreendimentos mapeados na pesquisa do Sies.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO MUNDO DO TRABALHO E O PAPEL DAS ENTIDADES DE ASSESSORAMENTO

O mundo do trabalho no Brasil vai muito além das relações assalariadas de mercado, que são as formas típicas e características do modo de regulação capitalista. Uma gama de outras atividades econômicas que não envolvem diretamente uma relação contratual de compra e venda de força de trabalho é observada nas diversas dimensões da sociabilidade humana. Fatores estruturais, como o enfraquecimento do peso do emprego industrial no total de ocupação na economia e a precarização dos postos de trabalho ao longo dos últimos anos, evidenciaram ainda mais essa realidade heterogênea das formas de ocupação laboral.

Essas relações de trabalho “alternativas” se manifestam por naturezas distintas. Elas podem simplesmente corresponder à informalidade na atividade econômica, que tem suas raízes no processo contraditório e inacabado de desenvolvimento vivido por todos os países latino-americanos, o que faz com que um enorme contingente populacional busque diariamente estratégias individuais ou familiares precárias de inserção no circuito global de circulação de valor (Galiza, Gonzalez e Silva, 2011; Silva, 2018d; 2020).

Outra possibilidade é quando grupos de indivíduos se organizam de forma associativa, sem relação direta de compra e venda de força de trabalho entre eles, para desempenhar diferentes atividades de teor econômico, sejam estas voltadas à produção propriamente dita e à prestação de serviços, sejam atividades de

3. Ver capítulo 3 deste livro.

intermediação, como a constituição de fundos para microfinanças solidárias locais, trocas de produtos e serviços de interesse comum, compras conjuntas, utilização coletiva de bens ou espaços de produção, assessoramento e assistência técnica, serviços de comercialização, entre outras (Singer, 2002; Kraychete, 2007; Silva e Carneiro, 2016). As iniciativas marcadas por essas características foram então denominadas genericamente pelos próprios atores envolvidos nesse debate como *empreendimentos econômicos solidários*.

Todas essas possibilidades no campo da ação coletiva se inserem na concepção de uma economia plural, em que múltiplas formas de regulação convivem concomitantemente, às vezes de maneira contraditória e conflituosa, outras de maneira complementar (França Filho e Laville, 2006).

Contudo, como grande parte dessas experiências se encontra inserida no universo da economia informal, com pouco ou nenhum mecanismo de registro, as pesquisas sobre essas práticas sociais são majoritariamente baseadas em estudos de caso, que, apesar de importantes para conhecer suas particularidades, não permitem extrapolação maior sobre a realidade da economia solidária em diferentes conjunturas setoriais e territoriais. Foi preciso criar um sistema próprio para o fornecimento de informações mais amplas sobre as práticas desempenhadas por esses empreendimentos e os atores sociais ligados a estes em todo o território nacional, permitindo assim análises mais agregadas sobre suas dimensões organizacionais, sobretudo para fins de formulação de políticas públicas de apoio. Nesse contexto, o Sies foi criado por iniciativa da Senaes, em conjunto com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), órgão de abrangência nacional que aglutina diferentes organizações da sociedade civil envolvidas na temática da economia solidária e que realiza interlocução direta com as instituições estatais.

A segunda edição do Sies, finalizada em 2013, identificou um total de 19.708 EES em todos os estados brasileiros, disponibilizando extensa gama de informações sobre cada um destes. Esse conjunto de EES se encontra sistematizado, basicamente, em formas organizacionais, que podem ser sintetizadas de acordo com as motivações e suas capacidades de geração de renda aos associados, descritas a seguir.

- 1) Grupos informais: demonstram situação de maior precariedade econômica, concernente a desemprego e insuficiência de renda, com menor incidência em objetivos de financiamento ou de ação reativa provocada por políticas públicas.
- 2) Associações: relacionam-se mais frequentemente com fatores externos e políticas de apoio, financiamento, assistência social ou outras.
- 3) Cooperativas: respondem a motivações mais variadas, principalmente de ganhos maiores para os sócios e de esses se converterem em donos do

empreendimento, mas também como alternativa de qualificação, atuação profissional, produção ecológica ou como via de recuperação de empresas privadas falidas (Gaiger, 2014, p. 37).

De modo geral, o mapeamento realizado para alimentação do banco de dados do Sies possibilitou conhecimento mais aprofundado sobre os limites e as potencialidades dessas formas de organização econômica, bem como as particularidades regionais que as caracterizam. Porém, o fato de haver um conjunto variado de empreendimentos – no tocante a seus atores, suas formas organizacionais, suas motivações, suas inserções setoriais na economia e sua relação com o entorno – impede a definição de receituários gerais de gestão ou trajetórias tecnológicas para auxiliá-los na condução de seus problemas cotidianos. Ademais, como destacou Henriques (2007), são muitas as dificuldades enfrentadas pelos coletivos populares que buscam a associação produtiva como alternativa de ocupação econômica, e ainda há muita carência de políticas públicas específicas, “somando-se ao fato de os trabalhadores que praticam a economia solidária não possuírem, na maioria das vezes, capital próprio para investimento e de terem pouca experiência na gestão de negócios” (*op. cit.*, p. 1).

Nesse sentido, o acesso a serviços de assessoria e capacitação técnica nos mais diversos aspectos que envolvem suas atividades torna-se fator fundamental para pensar-se a capacidade de organização e a viabilidade econômica desses empreendimentos. A mobilização e a estruturação desses coletivos de trabalhadores para conquistar objetivos conjuntos passam necessariamente por esse tipo de apoio externo, dada a situação de múltiplas fragilidades em que eles se defrontam.

De forma mais ampla, o termo *assessoria* está associado a diversas qualificações: assessoria de comunicação; jurídica; educacional; organizacional; econômica; entre muitas outras. Segundo Henriques (2007), o termo passou a ser utilizado no campo da educação popular no início dos anos 1970 e referia-se ao “apoio técnico realizado por militantes da causa social ou instituições da sociedade civil a organizações de base e movimentos sociais”, no intuito de “subsidiar a reflexão mais crítica e qualificada de grupos e iniciativas populares nos campos de suas respectivas atuações” (*op. cit.*, p. 27). Nessa perspectiva, o trabalho de assessoria continha sempre a expressão de uma posição política em sua prática.

As entidades pastorais da Igreja Católica tiveram um papel relevante nesse processo, uma vez que era “o único espaço de liberdade que se manteve relativamente intacto durante o período militar” (Henriques, 2007b, p. 78). No início, os religiosos que acompanhavam grupos populares eram chamados de *assistentes eclesiais*, com o surgimento da Teologia da Libertação na década de 1970, passaram então a ser chamados de *assessores*, como forma de “diferenciar a assessoria de ações assistencialistas” (*op. cit.*, p. 27).

A ideia de assessoria sob essa ótica traz consigo forte componente interativo e dialógico, no qual a resolução de problemas concretos deve ser construída com a participação de todos os atores interessados, diferentemente de atividade assistencial ou de consultoria. Para isso, é exigida uma simplificação da linguagem, que permita a aproximação e a complementaridade entre os diferentes tipos de saber (técnico/acadêmico e tradicional/popular), com o objetivo de obter um compartilhamento cognitivo entre assessor e assessorados.

Por sua vez, na década de 1990, com a reabertura política e a volta do direito à livre associação, as organizações sociais adentraram um novo contexto de atuação. Porém, o agravamento do problema do desemprego fez com que as ações tivessem maior foco na geração de trabalho e renda por meio de empreendimentos coletivos, de modo que o econômico ganhou a primazia sobre o político. Conforme afirmou Henriques:

essa mudança de foco exige mudanças de método e de capacitação dos assessores, uma vez que passam a lidar com uma outra realidade – a de empreendimentos produtivos – e têm um novo objetivo, que é o de viabilizar economicamente esses empreendimentos. Termos como planejamento estratégico, plano de negócios, estudo de viabilidade técnica e econômica, estudo de mercado entre outros passam a fazer parte do referencial teórico do assessor organizacional (2007, p. 34).

As novas exigências para a atuação das entidades de assessoria coincidem com a popularização do próprio conceito de economia solidária no Brasil (Silva, 2018a; 2018b). Desde então, uma série de entidades passaram a apoiar diretamente os EES, com atuação tanto no meio rural quanto no meio urbano, exercendo posição de mediação entre conhecimentos e técnicas necessárias para sua viabilização.

Segundo Gaiger (2011), a ação dos agentes mediadores externos nesse campo de práticas é de particular interesse quando se realiza de forma contínua e sistemática, objetivando mudanças estruturais progressivas, nos níveis de organização e na condução das experiências coletivas. Contudo, a ação deve considerar os “recursos de poder com que contam os trabalhadores, no plano material e cognitivo, de modo que sua relação com os agentes externos não seja conduzida unilateralmente” (*op. cit.*, p. 254), de maneira que se possa constituir “uma transação social efetiva, na qual há negociação de ambas as partes”, sem haver a predominância de “situações potenciais de tutela e dependência” (*op. cit.*, p. 254).

Nessa perspectiva, a demanda por serviços diferenciados de apoio e assessoramento por parte dos coletivos de economia solidária justifica-se não apenas pela heterogeneidade socioestrutural que estes vivenciam tanto no seu ato de constituição quanto em seu cotidiano de funcionamento, mas também pelas próprias características fundamentais que distinguem os EES de outros tipos de organização econômica tradicional do mundo empresarial. Em síntese, algumas dessas particularidades estão listadas no quadro a seguir.

QUADRO 1

Sinopse comparativa entre empresas convencionais e empreendimento de economia solidária

Categorias	Empresa convencional	EES
Forma de propriedade	Separação entre produtores diretos e proprietários.	Os produtores diretos são os proprietários.
Divisão do trabalho (concepção e execução)	Separação das funções, sobretudo em relação às decisões-chave no empreendimento.	Indistinação entre agentes de concepção e execução.
Relações de trabalho	Remuneração do trabalho por meio de salário ou contratação precária de serviços.	Distinções de rendimentos são admitidas apenas coletivamente, em função de critérios de mediação com o mercado.
Hierarquias	Decisões vinculadas à propriedade: alienação dos produtores.	Decisões vinculadas à propriedade-trabalho: implicação direta dos trabalhadores no processo de decisão.
Fator de produção estruturante	Capital.	Trabalho.
Controle das tecnologias e do conhecimento	Submetido ao sistema de hierarquias.	Tensões e sínteses conflitivas em torno do acesso e do fluxo das informações.
Motivação para empreender	Defesa de níveis de vida anteriores, busca de lucros e autorrealização individual pela competição.	Defesa do emprego, sobrevivência econômica e identidade grupal.
Financiamento do capital inicial	Por meio de capital previamente acumulado pelo(s) empreendedor(es), ou por intermédio do sistema bancário, mediante garantias patrimoniais.	i) inexistente; ii) pela reunião das ferramentas de propriedade e uso dos empreendedores; e iii) por meio de créditos oriundos de fundos especiais ("solidários").
Decisões sobre a distribuição dos resultados	Poder de decisão, e distribuição, de acordo com as quotas de capital dos proprietários ou acionistas.	De acordo com as decisões soberanas da assembleia de sócios, em que cada associado tem um voto.

Fonte: Cruz (2006).

Algumas dessas particularidades listadas incorrem em custos relevantes para a inserção em determinada atividade econômica. Segundo Cruz:

o funcionamento de uma iniciativa de economia solidária, por paradoxal que possa parecer ao senso comum, é mais complexo que o de uma firma convencional, resguardadas as proporções dos empreendimentos. Em outras palavras: quando nos deparamos com o funcionamento de duas empresas – uma convencional, outra solidária; de mesmas dimensões, operando num mesmo mercado – é coerente afirmar que o funcionamento da segunda é dotado de uma complexidade maior que o da primeira. Isto resulta de um elemento absolutamente desconfortável para o pensamento econômico ortodoxo: o fato de que as decisões, ali, são tomadas coletivamente e que, por isto, envolvem “elevados custos de decisão”. Isto quer dizer que a tomada

de decisões – empreender/não empreender, investir/não investir, produzir/não produzir, ampliar o quadro de associados ou não, etc. – resulta de um processo interno complexo. Ainda que se admitisse que as opiniões e posições expressadas no debate interno ao empreendimento fossem portadas por agentes racionais e informados (com o quê não há, aqui, nenhuma concordância), seria imperioso admitir, também neste caso, que os interesses individuais de múltiplos atores, e que precisam expressar-se na forma de sínteses em relação ao empreendimento (não se pode tomar duas ou três decisões distintas sobre um mesmo tema, num mesmo empreendimento) trazem consigo um custo de tempo e de recursos (humanos e materiais, em certos casos) razoavelmente elevados (Cruz, 2006, p. 70).

Tais elementos tornam ainda mais fundamental a mobilização de apoio especializado por parte dos trabalhadores associados para a realização e a gestão de suas atividades produtiva, no intuito de garantir sua viabilidade e sobrevivência econômica.

Por isso, as EAFs ganham destaque como atores importantes no suporte aos empreendimentos. Em geral, estas são estruturadas por organizações não governamentais (ONGs), universidades, movimentos sociais, centrais sindicais, fóruns nacionais e estaduais, instituições religiosas, entre outras. Algumas destas tiveram atuação mais decisiva em determinados momentos, outras atuam em setores econômicos específicos, enquanto outras seguem como pontos de referência importantes (Schiocet, 2011; Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2018b). Tanto que, por sua relevância na construção da economia solidária enquanto paradigma de mobilização coletiva no Brasil (Silva, 2018b), as EAFs representam formalmente um dos três segmentos de composição do FBES.⁴

O quadro 2 permite uma caracterização histórica de algumas redes nacionais de apoio e fomento à economia solidária, formadas de acordo com suas áreas de atuação.

4. "O FBES se organiza a partir de três segmentos de representação: Empreendimentos econômicos solidários (EES), composto por trabalhadores de diversos ramos que se organizam de forma autogestionária; Gestores Públicos (GP), que elaboram, executam, implementam e/ou coordenam políticas públicas de economia solidária, organizados em rede; e Entidades de Assessoria e Fomento (EAF), que prestam apoio, assessoramento técnico, político, infraestrutura ou financeiro aos EES e à própria organização da Economia solidária" (FBES, 2013, p. 23).

QUADRO 2
Entidades de representação e/ou assessoria a EES

Entidade	Descrição
Projetos alternativos comunitários (PACs) – apoiados pela Cáritas brasileira	A Igreja Católica, por meio de grupos internos de viés mais progressista, teve um papel preponderante na organização de trabalhadores em sindicatos e cooperativas no Brasil. No caso dos PACs, com início nos anos 1980, a proposta era desenvolver projetos essencialmente assistenciais com grupos sociais em situação de exclusão. Com recursos próprios e parcerias com outras organizações internacionais, foram apoiados projetos econômicos coletivos de produção e prestação de serviços em todo o Brasil, no intuito de auxiliar na criação das condições para a geração de renda de forma associada e solidária entre pessoas de grupos sociais idênticos.
Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) – ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	Criada em 1992, com o objetivo de articular diversos tipos de organizações econômicas dos movimentos de reforma agrária, tendo na cooperação seu eixo-base. Tal cooperação foi assumida como estratégia para dar viabilidade econômica aos assentamentos, por meio do fortalecimento da democracia participativa dos assentados na gestão dos próprios assentamentos e nos empreendimentos econômicos criados para gerir a produção, a comercialização e o consumo. A estratégia inicial seria congrega cooperativas de produção agropecuária (CPAs), no nível local, com as cooperativas centrais de assentados (CCAs), no nível estadual, e a Concrab seria a representação nacional e responsável pela articulação de todo o sistema. Com o tempo, o MST foi repensando seu modelo de cooperativismo, abrindo espaço para outros formatos de organização.
Cooperativas de Crédito com Interação Solidária Ltda. (Cresol)	A Cresol foi constituída em 1995, a partir de experiências de fundos rotativos solidários existentes no sudeste do estado do Paraná. Com o tempo, o sistema conseguiu constituir, a partir de estratégia própria de organização, um amplo sistema de cooperativas de crédito pelos agricultores familiares. As cooperativas expandiram-se, inicialmente, para os demais estados da região Sul, e atualmente contam com unidades e sistemas descentralizados em outras regiões do país.
Banco Palmas (Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras – Fortaleza-CE)	Criado no fim dos anos 1990, é um caso emblemático de promoção da economia solidária articulada à luta urbana em busca da melhoria das condições de vida de uma comunidade pobre de Fortaleza-CE. Sua estratégia baseava-se na construção de uma rede solidária de produção e consumo local envolvendo: microcrédito para a produção; cartão de crédito voltado para o consumo local; moeda social; loja solidária; e apoio a diversas unidades produtivas coletivas e familiares.
Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável (MNCR)	Surgiu da organização política coletiva dos catadores de material reciclável no fim dos anos 1990. Promove a articulação desses trabalhadores para a conquista de direitos e melhores condições de trabalho, bem como a formação de cooperativas e associações. O MNCR compõe o Fórum Lixo e Cidadania, que congrega entidades governamentais e organizações e movimentos sociais.
Associação Nacional de Empresas de Autogestão (Anteag)	Foi criada em 1994, com o objetivo de apoiar e acompanhar as experiências de recuperação de empresas falidas realizadas pelos trabalhadores por meio da autogestão. Geralmente, as experiências de recuperação de empresas falidas são iniciativas de trabalhadores ligados ao movimento sindical, que encontraram na autogestão alternativa de ocupação para os trabalhadores diante do quadro de desemprego em massa. A Anteag participou diretamente da política estadual de economia solidária no governo do Rio Grande do Sul, no fim dos anos 1990, e chegou a assessorar e representar 365 empresas autogestionárias em 2002, mas foi perdendo espaço nos anos subsequentes.
Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS)	Criada em 1999, com o objetivo de promover a constituição, o fortalecimento e a articulação de empreendimentos autogestionários. Surgiu como estratégia incorporada pelas instâncias da Central Única dos Trabalhadores (CUT), para apoiar formas alternativas de organização dos trabalhadores em contexto de crise do próprio movimento sindical diante do desemprego e da informalização do trabalho.

(Continua)

(Continuação)

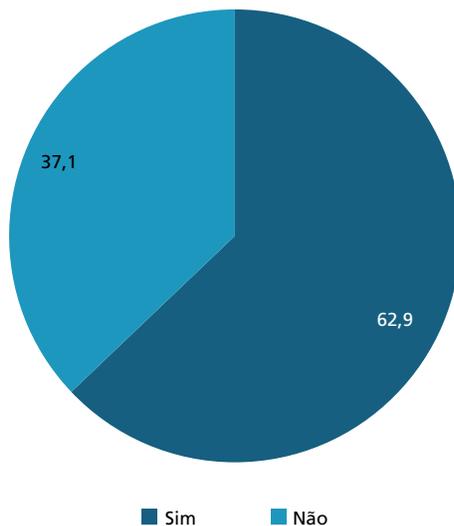
Entidade	Descrição
Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs)	As ITCPs são projetos que se desenvolvem por meio da extensão universitária voltada a apoiar iniciativas de trabalho coletivo, em geral, localizados em municípios próximos às unidades universitárias. Estas prestam assessoria de diversas naturezas a esses grupos, diretamente ou via parceria com outras organizações, envolvendo gestão, tecnologias de produção, comercialização, formação de redes, acesso a políticas, capacitação técnica, entre outras possibilidades. A primeira ITCP foi criada em 1998, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, são mais de sessenta unidades em todo o país, que se articulam em duas redes independentes: a Rede Universitária de ITCPs e a Rede Unitrabalho.
União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil (Unisol)	Criada em 2000, também no âmbito da CUT. Inicialmente, sua abrangência era limitada ao ABC Paulista; a partir de 2004, passou a ter abrangência nacional. Seu objetivo é representar, organizar e articular EES no Brasil, promovendo uma ponte entre movimento sindical e cooperativismo.
União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes)	Criada em 2005, como uma organização nacional que objetiva representar os empreendimentos cooperativos de agricultores familiares e economia solidária. Estão associadas à Unicafes cooperativas de crédito, produção, trabalho, comercialização e infraestrutura que atuam diretamente com a agricultura familiar.

Fonte: Silva e Carneiro (2016).

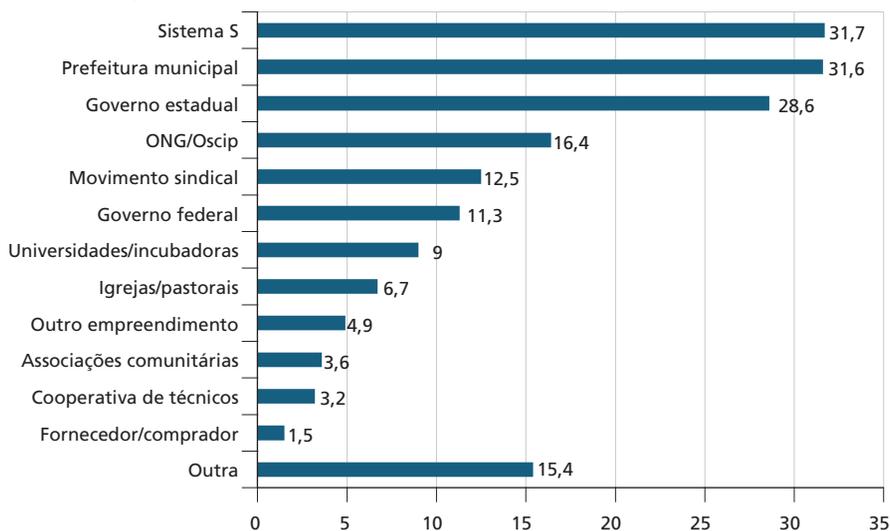
Esse conjunto heterogêneo de organizações, atuante em todo o país, fornece serviços variados de apoio e assessoramento a um número considerável de EES no Brasil. Segundo os dados do Sies, 62,9% dos empreendimentos mapeados afirmaram ter recebido algum tipo de assessoria ou qualificação técnica no ano anterior à pesquisa, aproximadamente dois terços do total, e 37,1% não tiveram acesso algum (gráfico 1). Quanto aos fornecedores de assessoria, entre os EES que responderam sim, os órgãos ligados a governos (municipal, estadual e federal) foram os mais lembrados, somando pouco mais de 70% das respostas. Um destaque entre os órgãos governamentais de apoio é a participação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), empresa estadual de assistência técnica que assessora grande número de empreendimentos ligados à agricultura familiar em praticamente todo o Brasil. As organizações ligadas ao Sistema S também foram bastante lembradas entre os representantes dos empreendimentos, com destaque para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), sobretudo no tocante a grupos urbanos. Além destes, destaca-se a participação do movimento social e sindical na prestação de assessoria a empreendimentos com a participação de trabalhadores de sua base. O papel de ONGs, que atuam geralmente em temáticas específicas, também foi importante na assessoria e no fomento dos EES no Brasil. Destaca-se ainda o papel das ITCPs, ligadas a instituições de ensino superior brasileiras, que exercem importante trabalho ao aliar a prática da extensão da universidade ao fomento de grupos econômicos coletivos, geralmente situados no entorno das sedes universitárias.

GRÁFICO 1
Assessoramento técnico aos EES (2013-2020)
(Em %)

1A – EES que receberam assessoramento



1B – Organizações que prestaram apoio e assessoria aos EES



Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: O Sistema S incluiu uma série de organizações de natureza paraestatal, como: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).

Os serviços de assessoramento acessados pelos empreendimentos são viabilizados em geral por meio de programas de apoio e parcerias firmadas com entidades de origem e natureza institucional bem diversa. Quanto aos tipos de assessoramento recebidos, estes também são variados. Os mais citados pelo mapeamento do Sies foram: assistência técnica e/ou gerencial (60,9%); qualificação profissional (57,1%); formação sociopolítica (33,6%), entre outros. Alguns pontos importantes como assessoria à elaboração de projetos e assessoria na formalização do empreendimento também foram citados, como se pode observar na tabela 1.

TABELA 1
Tipo de apoio/assessoria que o EES recebeu (2013-2020)

Respostas	Total de respostas	%
Assistência técnica e/ou gerencial	7.541	25,5
Qualificação profissional, técnica e gerencial	7.070	23,9
Formação sociopolítica	4.166	14,1
Assistência jurídica	1.414	4,8
Assessoria em <i>marketing</i> e comercialização	1.648	5,6
Diagnóstico, planejamento e análise de viabilidade	1.885	6,4
Assessoria na constituição, na formalização ou no registro	2.095	7,1
Elaboração de projetos	3.129	10,6
Incubação	616	2,1

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
 Elaboração do autor.

No intuito de ampliar as informações não apenas a respeito dos empreendimentos, mas também sobre as organizações que lhes prestam algum tipo de assessoramento em suas atividades, uma novidade presente na atualização do Sies, com a realização do segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária, foi a realização de pesquisa paralela com as EAFs. As principais informações dessa pesquisa são debatidas na seção a seguir.

3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS EAFs SEGUNDO DADOS DO SIES

A segunda rodada do Sies mapeou ao todo 439 EAFs no Brasil. Esse será o universo das observações a serem analisadas nesta seção. Em suma, essas EAFs são relativamente novas, uma vez que 60% destas foram criadas nos três anos anteriores à pesquisa de campo – ou seja, entre 2011 e 2013. Apenas 58 EAFs (12%) possuíam dez anos ou mais de fundação, sendo criadas até 2004.

Em termos regionais, as EAFs mapeadas estão distribuídas conforme ilustrado na tabela 2. O Nordeste foi a região com o maior número de entidades mapeadas,

com 193 (43,9% do total). Importante ressaltar que foi também a região com o maior número de empreendimentos mapeados pelo Sies, com 48% do total (Silva e Carneiro, 2016). Entretanto, a distribuição territorial das EAFs explicita a existência de problemas operacionais dessa pesquisa. Somente dezessete estados tiveram alguma EAF mapeada. Na região Centro-Oeste, por exemplo, apenas Mato Grosso do Sul apresentou registros. Outro fato digno de nota é que o estado de São Paulo, que contribuiu com 258 EES no banco de dados do Sies, tem apenas um registro de EAF. Ainda assim, as informações presentes nesse banco de dados resultam em esforço inicial de compreensão desse universo complexo que envolve o apoio e o assessoramento aos empreendimentos de economia solidária no Brasil.

TABELA 2
Total de EAFs por região (2013-2020)

Regiões	Total de EAFs	%
Centro-Oeste	5	1,2
Nordeste	193	43,9
Norte	61	13,9
Sudeste	94	21,4
Sul	86	19,6
Total	439	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração do autor.

Quanto à abrangência de atuação das EAFs, a tabela 3 demonstra que a maioria destas – 268 (61,1%) – afirmou possuir atuação estadual ou interestadual. Outras 114 (25,9%) apresentam abrangência nacional de atuação, enquanto 57 (13%) atuam no nível municipal ou intermunicipal.

TABELA 3
Total de EAFs por área de abrangência (2013-2020)

Área de abrangência	Total de EAFs	%
Nacional	114	25,9
Estadual e/ou interestadual	268	61,1
Municipal e/ou intermunicipal	57	13,0
Total	439	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração dos autores.

Em termos de dimensão institucional das EAFs mapeadas, os dados apontam que a natureza jurídica mais encontrada foi a de organização social (OS), com

19,3% do total. Uma parte destas declarou-se sem registro (6,8%) e um grupo numeroso definiu-se como “outras formas de associação” (25,1%). Os dados estão discriminados na tabela 4. Comparando-se esses dados com o gráfico 1, que traz informações retiradas da pesquisa do Sies com os empreendimentos, chama atenção a baixa participação das entidades ligadas ao Sistema S. Enquanto no gráfico 1 estas são as mais lembradas pelos representantes dos EES, com 31,7% das respostas; na pesquisa referente às EAFs, correspondem a somente 1,2% do universo pesquisado.

TABELA 4
Total de EAFs por natureza jurídica (2013-2020)

Natureza jurídica	Total de EAFs	%
Fundações privadas	43	9,8
Informal (organização sem registro legal)	30	6,8
Organização social	85	19,3
Organização da sociedade civil de interesse público (Oscip)	43	9,8
Serviço social autônomo (Sebrae, SESCOOP, SENAR etc.)	5	1,2
Outras formas de associação	123	28,1
Outra	110	25,1
Total	439	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
 Elaboração do autor.

Por sua vez, no tocante ao tipo de vínculo social que as EAFs possuem, como mostrado na tabela 5, o mais citado foi o vínculo com o movimento sindical, que correspondeu a 18,7% do total. Outros tipos de vínculo também se sobressaíram. As entidades ligadas a instituições religiosas responderam por 16,6%; muito em função da atuação de pastorais e comunidades eclesiais de base (CEBs), com destaque para a atuação da Cáritas brasileira, ligada à Igreja Católica. As EAFs com esse tipo de vínculo sobressaem-se no Rio Grande do Sul, no qual foram registradas 25 destas. Entidades relacionadas a governos, em seus diferentes níveis de administração, também foram bem citadas, com 16,2%. Outro destaque fica por conta da atuação de universidades e núcleos de extensão universitária, com 11,8% dos registros. Nesse caso, vale destacar a atuação já citada das ITCPs, que se disseminaram em todo o território nacional desde o início dos anos 2000.⁵

5. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017).

TABELA 5
Total de EAFs por tipo de vínculo social (2013-2020)

Tipo de vínculo	Total de EAFs	%
Movimento sindical	82	18,7
Igreja ou instituição religiosa	73	16,6
Governo (órgãos e instituições governamentais)	71	16,2
Instituição de ensino, universidade e centro de pesquisa	52	11,8
ONG/federação de órgãos sociais	36	8,2
Não possui nenhum tipo de vínculo	125	28,5
Total	439	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.
Elaboração do autor.

Outra informação relevante se refere à participação de algum tipo de rede ou articulação coletiva. Sobre esse questionamento, 322 (73,3%) das EAFs declaram que participam e 117 (26,7%) destas declaram que não participam. Esse dado demonstra que há relativo interesse das EAFs em se articularem coletivamente, com o objetivo de potencializar seus trabalhos com empreendimentos. Muitas destas estão inseridas na agenda de mobilização dos movimentos sociais, em redes de comercialização, redes de incubadoras, centrais de cooperativas, entre outros tipos de organização coletiva.

Por fim, duas questões com múltiplas respostas indicam os tipos de assessoramento e em quais áreas ou setores socioeconômicos as EAFs mapeadas atuam. Primeiramente, as informações sobre o tipo de atuação e/ou assessoramento que estas desempenham no tocante aos empreendimentos indicam que as principais formas de apoio são para articulação política, atividades de formação profissional e assistência técnica e gerencial. Juntas, essas três atividades correspondem a 75% das respostas. Esse resultado está condizente com os dados da tabela 1 auferidos da pesquisa do Sies com os empreendimentos, visto que as três áreas de atuação também são as principais na indicação dos representantes dos EES. Em relação à área de atuação das EAFs, o setor rural destaca-se com mais de um terço do total (36,5%). A atividade comercial também foi bem representada na atuação dessas entidades. Por sua vez, a atividade industrial foi o setor com menor representação, em decorrência da própria natureza organizacional dos EES, como já apontaram os estudos citados de Gaiger (2014) e Silva e Carneiro (2016).

TABELA 6
Total de EAFs por tipo de atuação/assessoramento (2013-2020)

Tipo de atuação/assessoramento	Total de respostas	%
Articulação política	331	29,3
Formação (capacitação e qualificação)	302	26,8
Assistência técnica e gerencial	209	18,5
Pesquisa (desenvolvimento de conhecimento/tecnologia)	80	7,1
Incubação	73	6,5
Financiamento (microcrédito e fundos rotativos)	73	6,5
Outra atuação	60	5,3
Total	1.128	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: Essa questão aceitou múltiplas respostas.

TABELA 7
Total de EAFs por área de atuação (2013-2020)

Área de atuação	Total de respostas	%
Atividade agrícola, de pecuária e extrativa	1.315	36,5
Atividade comercial	663	18,4
Atividade de agricultura urbana	420	11,6
Atividade de serviços	390	10,8
Atividade industrial	315	8,7
Outras atividades	501	13,9
Total	3.604	100

Fonte: Atlas Digital da Economia. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>. Acesso em: 23 set. 2020.

Elaboração do autor.

Obs.: Essa questão aceitou múltiplas respostas.

Os dados das tabelas 6 e 7 mostram que o universo de atuação das EAFs é bastante diversificado. Essa diversificação pode ser notada tanto no que se refere ao tipo de atuação para o assessoramento de EES, quanto em termos de áreas ou setores de atuação econômica em que cada uma se insere predominantemente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A produção de dados quantitativos para melhor caracterização dos atores envolvidos no universo da economia solidária no Brasil é atitude fundamental para um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre as diversas dimensões analíticas que suas práticas possibilitam. O projeto do Sies veio cumprir um papel importante nesse sentido, cobrindo parte da lacuna de informações agregadas sobre as

atividades desenvolvidas por esses atores, suas demandas organizativas e seu potencial de contribuição para o desenvolvimento territorial.

Como as EAFs desempenham função de grande relevância no desenvolvimento dos EES em todo o país, as pesquisas que auxiliam na percepção de suas distintas dinâmicas também são muito bem-vindas, pois são essenciais para entender cada vez melhor suas potencialidades e fragilidades organizacionais.

Este texto visou então destacar o esforço desenvolvido pela Senaes e pelo FBES em criar um banco de dados experimental sobre essas entidades em todo o país. As informações demonstram que as EAFs desempenham um leque amplo de serviços de assessoria, além de possuírem características institucionais bastante heterogêneas entre estas, o que implica estratégias diferenciadas de atuação no território.

Em que pesem as dificuldades operacionais e as falhas metodológicas do trabalho de campo para a geração dos dados, essas informações podem indicar caminhos posteriores para o aperfeiçoamento de ferramenta contínua de levantamento de dados sobre esse tipo de atividade.

REFERÊNCIAS

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

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **V Plenária Nacional de Economia Solidária**: relatório final. Brasília: FBES, 2013.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Economia solidária**: uma abordagem internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. Contribuições para uma agenda de pesquisa. *In*: HESPANHA, P.; SANTOS, A. M. (Orgs.). **Economia solidária**: questões teóricas e epistemológicas. Coimbra: Almedina, 2011.

_____. **A economia solidária no Brasil**: uma análise dos dados nacionais. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GALIZA, M.; GONZALEZ, R.; SILVA, S. P. Debatendo a dicotomia formal/informal: em busca de uma interpretação sistêmica do mercado de trabalho brasileiro. *In*: OLIVEIRA, R. V.; GOMES, D.; TARGINO, I. (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho**. João Pessoa: Editora UFPB, 2011.

HENRIQUES, F. C. **Assessoria a empreendimentos de autogestão**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007a.

_____. Os conceitos de autogestão e de assessoria. *In*: ADDOR, F.; HENRIQUES, F. C. (Orgs.). **Tecnologia, participação e território**: reflexões a partir da prática extensionista. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007b.

KRAYCHETE, G. **Economia dos setores populares**: sustentabilidade e estratégias de formação. São Leopoldo: Oikos, 2007.

PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, p. 129-139, 2017.

SCHIOCHET, V. Da democracia à autogestão: a economia solidária no Brasil. *In*: BENINI, E. A. *et al.* (Orgs.). **Gestão pública e sociedade**. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil**: abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

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

_____. **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).

_____. **Informalidade**: “o que é e o que não pode ser que não é”. Brasília: Ipea, 2018d. (Boletim Radar, n. 55).

_____. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 68, p. 47-63, abr. 2020.

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.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, abr./jun. 2012.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

AS EMPRESAS RECUPERADAS POR TRABALHADORES NO BRASIL: RESULTADOS DE UM LEVANTAMENTO NACIONAL¹

Flávio Chedid Henriques²
Vanessa Moreira Sígolo³
Sandra Rufino⁴
Fernanda Santos Araújo⁵
Vicente Nepomuceno⁶
Mariana Baptista Giroto⁷
Maria Alejandra Paulucci⁸
Thiago Nogueira Rodrigues⁹
Maíra Rocha Cavalcanti¹⁰
Maurício Sardá de Faria¹¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo sintetiza dados de uma pesquisa de abrangência nacional, em que pesquisadores de dez universidades brasileiras uniram esforços para conhecer a totalidade dos casos de empresas recuperadas por trabalhadores (ERTs) no Brasil.¹² Conforme define Ruggeri (2009), a recuperação de empresas por trabalhadores é um processo social e econômico que pressupõe a existência de uma empresa capitalista anterior cuja falência ou inviabilidade econômica resultou na luta dos trabalhadores por autogeri-las.

1. Este capítulo refere-se à versão revisada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, nº 55. Disponível em: <<https://bit.ly/3ciwgr9>>.

2. Professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <flaviochedid@gmail.com>.

3. Professora na Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: <vanessa.sigolo@gmail.com>.

4. Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: <ssrufino@yahoo.com.br>.

5. Professora na UFRJ. *E-mail*: <fernanda.s.araujo@gmail.com>.

6. Professor na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). *E-mail*: <vicente.nepomuceno@gmail.com>.

7. Professora na USP. *E-mail*: <marianagirotto@gmail.com>.

8. Professora na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). *E-mail*: <pauluccimariaalejandra@gmail.com>.

9. Professor na Tiffin University. *E-mail*: <th.nogueirar@gmail.com>.

10. Professora na USP. *E-mail*: <nunes_maira@hotmail.com>.

11. Professor na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). *E-mail*: <mausarda@gmail.com>.

12. Em 2017, realizamos um novo levantamento e identificamos o encerramento de vinte experiências mapeadas nesta pesquisa, ou seja, cerca de 30% dos casos (Henriques *et al.*, 2017). Identificamos ainda quatro casos que não tinham sido registrados, chegando a um total de 51 experiências. Apesar dessa redução, não houve alteração significativa na distribuição dos setores industriais. Entendemos, portanto, que a publicação dessa pesquisa, apesar de poder apresentar defasagem em alguns dados, é relevante para registro do quadro das empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil por ser mais completo do que o levantamento realizado em 2017.

As primeiras experiências de recuperação de empresas que conseguimos registrar no Brasil ocorreram na década de 1980. Todavia, foi na década de 1990 que observamos um crescimento dessas experiências diante do quadro de crise econômica vivenciado no período. Como forma de reação e resistência ao fechamento de muitas empresas e a perda dos postos de trabalho, houve um aumento significativo do número de experiências de ERTs.¹³

Nesse processo de luta e conquista dos trabalhadores, surgiram as primeiras organizações de representação, que passaram a ajudar os trabalhadores a assumirem a massa falida de suas empresas. Da articulação das primeiras fábricas recuperadas na década de 1990, motivada pela necessidade de estruturação e fortalecimento do movimento, surgiu a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag), em 1994, criada para reunir e assessorar a recente intensificação das experiências.

Como indicam alguns estudos, os sindicatos, com exceção de alguns sindicalistas individualmente, tiveram grande resistência em dar apoio aos primeiros casos de recuperação pelos trabalhadores. As ERTs passaram a ter o apoio do movimento sindical após as pressões dos trabalhadores, que enfatizavam as experiências exitosas de recuperação. A partir desse momento, a atuação dos sindicatos se tornou decisiva no apoio às experiências recentes, como verificamos na pesquisa.

Em 2000, foi criada pelos sindicatos de metalúrgicos e químicos a União e Solidariedade das Cooperativas de São Paulo (Unisol Cooperativas), com o apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT). Em 2004, foi criada a União e Solidariedade das Cooperativas Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol Brasil), essas organizações, com a Anteag, tornaram-se as principais assessorias dessas experiências no país.

Nesse universo contemplado em nossa pesquisa, há também o caso do Movimento de Fábricas Ocupadas, que surgiu em 2002, com a ocupação das fábricas Cipla e Interfibras, no estado de Santa Catarina. Com uma bandeira distinta da economia solidária, esse movimento luta pela estatização das fábricas sob controle operário. Temos registro de apenas uma fábrica que conseguiu continuar o processo produtivo: a Flaskô Industrial de Embalagens Ltda., localizada em Sumaré, no interior paulista. Os trabalhadores a ocuparam em 2002, após o decreto de sua falência, e funcionam sob controle operário desde 2003.

13. Conforme relatado em artigos anteriores, publicados no *III Encuentro Internacional La Economía de los Trabajadores* (Henriques *et al.*, 2011) e no *VII Encontro Internacional de Economía Solidária do Núcleo de Apoio às Atividades de Extensão em Economia Solidária (Nesol)* da USP (Sígolo, Rufino e Henriques, 2011).

As primeiras pesquisas produzidas sobre as ERTs foram estudos de caso.¹⁴ A partir dos anos 2000, surgiram alguns trabalhos com uma abrangência maior de empresas recuperadas, sem a intenção de realização de um levantamento da totalidade das experiências (Vieitez e Dal Ri, 2001; Valle, 2002; Ibase e Anteag, 2004; Tauile *et al.*, 2005). As pesquisas traçaram o primeiro quadro dessas experiências que identificaram inovações empreendidas pelos trabalhadores nos processos de trabalho e de gestão, relataram as dificuldades vivenciadas por eles com relação ao mercado, à tecnologia e à obtenção de crédito e analisaram mudanças subjetivas nos trabalhadores, possibilitadas por essas iniciativas.

Esta pesquisa buscou dar novos passos para a compreensão desse fenômeno, permitindo uma visão sobre a sua abrangência e diversidade em nosso país lançando, simultaneamente, novas luzes sobre estas experiências que em suas fragilidades e inovações expressam a audácia de trabalhadores(as) na busca por autogerir seu trabalho e sua história.

2 UNIVERSO DA PESQUISA E PERCURSO METODOLÓGICO

A identificação dos casos de ERTs no Brasil é uma das mais importantes contribuições que esta pesquisa traz, uma vez que havia pouca informação sobre as ERTs existentes. O Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies),¹⁵ que oferece informações sobre os empreendimentos econômicos solidários, não define com precisão quais são os casos de empresas provenientes de processos de recuperação pelos trabalhadores, assim como as importantes pesquisas já realizadas não tiveram como objetivo identificar a totalidade dos casos. Mesmo cientes das possíveis limitações do resultado final de nossa pesquisa, cabe salientar que até a sua conclusão investigaram-se todos os indícios de existência de novas empresas recuperadas no país, sendo que os casos não confirmados são indicados na pesquisa para investigações futuras.

Como indícios, consideramos diversas pistas, entre elas: *i*) base de dados do Sies; *ii*) base de dados das ERTs filiadas à Anteag e Unisol; *iii*) teses e artigos acadêmicos que tiveram como objeto de estudo as ERTs; e *iv*) indicação na entrevista pelas empresas pesquisadas sobre a existência de outras ERTs. Dessa prospecção, formou-se uma listagem inicial de 261 ERTs utilizadas para realização de pré-diagnóstico por meio de contatos telefônicos com todas as fábricas dessa base de dados para confirmar: *i*) se estavam ativas; e *ii*) se efetivamente eram provenientes de um processo de recuperação. Foram obtidos como resultado 67 empreendimentos ainda ativos.

14. São alguns exemplos os trabalhos de: Esteves (2004), Fantin (1992), Faria (1997), Holzmann (2001), Kleiman (2008), Martins (1998), Novaes (2007), Rufino (2005) e Tiriba (1994).

15. Realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em parceria com os fóruns de economia solidária. Disponível em: <<https://bit.ly/2yK40A4>>.

Esta pesquisa contou ainda com o apoio do grupo de extensão *Facultad Abierta* da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, responsável pela realização de três mapeamentos de ERTs na Argentina, os quais inspiraram e nortearam a pesquisa brasileira e a elaboração do questionário piloto brasileiro. Aplicamos o questionário piloto em quatro empresas dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo com o objetivo de analisar o comportamento em campo. O questionário foi reestruturado e deu origem à versão final do material que é composto por doze eixos de investigação:

- dados gerais;
- processo de recuperação;
- marco legal;
- estrutura ocupacional e perfil dos trabalhadores;
- produção e tecnologia;
- relações de trabalho,
- educação;
- perfil organizacional;
- comercialização e crédito;
- seguridade social e segurança do trabalho;
- relação com movimentos sociais e sindicatos; e
- relação com o Estado e avaliação geral.

Foram identificadas 58 ERTs em nosso país e visitadas durante sete meses nas cinco regiões brasileiras, das quais 52 foram validadas para a pesquisa. As visitas e entrevistas foram realizadas por pelo menos dois pesquisadores da equipe,¹⁶ que propunham entrevistar em cada ERT, preferencialmente, um trabalhador da administração, outro da produção, sendo um deles sócio-fundador. Levantamos informações gerais dos empreendimentos, por meio da aplicação de questionário, documentação recebida, observação e registros fotográficos. Foram gerados relatórios e banco de dados com todos os casos. Para os casos restantes (quinze), as informações foram obtidas pelo envio do questionário e entrevista por telefone abordando os aspectos essenciais para composição desta pesquisa.

16. Formada por membros de dez universidades brasileiras: Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade Estadual de Campinas (Gapi/Unicamp), Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec) da UFRJ, Nesol/USP, Incubadora de Empreendimentos Sociais e Solidários da Universidade Federal de Ouro Preto (Incop/UFOP), Núcleo de Estudos em Tecnologias Sociais da Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri (Nets/UFVJM), UFSC, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Projetos de Engenharia e Gestão Aplicados ao Desenvolvimento Ambiental e Social (Pegadas) da UFRN, Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet)/Nova Iguaçu, Universidade Estadual de São Paulo (Unesp) de Marília.

Diante da heterogeneidade das experiências visitadas, foi necessário aprofundar a reflexão sobre a definição dos critérios para a inclusão dos casos no universo da pesquisa. Para isso, partimos da opção de que seria importante expressar na pesquisa a imensa diversidade dos casos, para a construção de um panorama dos variados rumos tomados por empresas que passaram pelo processo de recuperação com o protagonismo de seus produtores diretos. Com isso encontramos casos que aprofundaram o processo de gestão coletiva e outros que o restringiram ao coletivo de trabalhadores que protagonizaram a recuperação, não abrindo espaço para o envolvimento de novos trabalhadores na gestão coletiva do empreendimento.

Para a delimitação do universo de pesquisa das ERTs, consideramos fundamental uma discussão sobre as temáticas *recuperação*: casos em que máquinas e/ou instalações foram adquiridas ou têm o seu controle realizado por trabalhadores originários de um acordo ou processo de luta com os antigos patrões; e *autogestão/cogestão*. As experiências que analisamos nesta pesquisa indicam produzir elementos de autonomia para o conjunto dos trabalhadores nas relações de trabalho e na gestão dos empreendimentos, a autogestão compreendida como processo, o caminho trilhado, mesmo que se distanciando da autogestão. O debate conceitual ocorreu baseado nos casos concretos que foram visitados e resultou em critérios que permitiram perceber alguns elementos identificadores dos casos que comporiam o universo da pesquisa e outros indicadores que ajudaram a avaliar os processos de autogestão.

Acreditamos que esta pesquisa tem a potencialidade de expor o quadro atual das experiências de ERTs no Brasil, que significam a nosso ver uma importante estratégia de luta da classe trabalhadora pelo controle dos meios de produção. Com esse panorama, esperamos ter elementos suficientes para fortalecer os casos existentes de ERTs no Brasil, e em outros países, e gerar conhecimentos para casos que, esperamos, possam surgir no futuro.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 Dados gerais

Com os critérios mencionados anteriormente, foi possível identificar a existência de 67 ERTs no Brasil, com 11.704 trabalhadores. Entre elas, trinta casos, ou seja, quase a metade (45%) é do ramo da metalurgia. A atividade têxtil é o segundo ramo mais frequente, compreendendo onze empresas (16%). Em seguida, destacam-se nove empresas do ramo alimentício (13%) e sete empresas que atuam na indústria química e de plástico (10%). Por fim, as empresas restantes estão distribuídas em uma diversidade maior de atividades, incluindo: dois casos em hotelaria (3%), dois casos no ramo sucroalcooleiro (3%) e seis casos singulares (somando 10%), nos ramos de educação, cerâmica, papel, calçados, mineração e moveleiro.

Observando por região do país, verificamos que a maioria das ERTs estão intensamente concentradas nas regiões Sudeste (55%) e Sul (32%), regiões mais industrializadas. Com exceção da região Centro-Oeste, onde não foram encontrados casos, também foram localizadas ERTs nas demais regiões: Nordeste (10%) e Norte (3%), onde se encontram apenas dois casos.

3.2 O processo de recuperação

A grande maioria dos casos estudados (81%) revelou que a recuperação da empresa se iniciou com uma crise financeira ou com a falência da antiga empresa, sendo o não pagamento de salário (43%) e a demissão de pessoal (23%) os principais motivos que levaram os trabalhadores a lutar por seus postos de trabalho. Os períodos que apresentam o maior número de recuperações das empresas ainda existentes foram os de 1995 a 1999, com 31% dos casos e o de 2000 a 2004 com 29%.

Em 48% dos casos estudados, a empresa anterior se originou antes da década de 1970, o que demonstra haver uma parcela significativa de recuperações com grupos consolidados por muito tempo no mercado, sendo a maior parcela (44%) com mais de quarenta anos de atuação.

Sobre a existência de conflitos no processo de recuperação, pouco menos da metade dos casos que responderam a essa questão (26 de 53), relataram ter sido necessário algum tipo de medida de força, sendo que em 68% dos casos, ocupação ou acampamento, com duração média de 52 dias entre quatorze empresas que precisaram o tempo de ocupação.

Esses números contrastam com a realidade vivida pelas ERTs argentinas, em que as ocupações duraram em média entre cinco e seis meses, sendo que em grande parte dos casos houve medidas coercitivas do Estado, enquanto apenas nove casos brasileiros relataram ter havido esse tipo de confronto.

3.3 Marco legal

Há uma predominância entre as ERTs que adotaram a forma jurídica de cooperativa (85%), seguido de empresas (10%), associações (3%) e um caso de comissão de fábrica (2%). Algumas ERTs se formalizaram inicialmente como cooperativas e fizeram a mudança legal para microempresa, pois consideram que a figura jurídica de cooperativa não tem os mesmos incentivos fiscais que as empresas.

Entre cinquenta ERTs que responderam sobre a situação jurídica do espaço físico, 44% alugam o imóvel para a produção, 36% conseguiram comprá-lo (do antigo dono ou de terceiros) e 14% ocupam o espaço (com autorização judicial ou como uma medida de força). Existem também casos em que há a concessão de terceiros para manutenção da atividade da ERT. Com relação à propriedade do maquinário, 66,6% das ERTs adquiriram o maquinário, enquanto 19,6% ainda

o alugam. Uma parcela utiliza o maquinário por autorização judicial (11,7%) e por concessão de terceiros (13,7%).

O maior percentual de casos estudados, 46%, refere-se a empresas que tiveram a falência decretada, incluindo vários casos em que o processo foi concluído muito tempo depois de os trabalhadores assumirem a gestão. Por sua vez, 24% das empresas enfrentam processo judicial em tramitação (até o momento da entrevista), o que causa uma situação de incerteza para a empresa e seus fornecedores e clientes. Em 26% dos casos, não houve pedido de falência, seja porque apenas parte do parque fabril foi desativado seja porque os antigos proprietários decidiram encerrar as atividades. Em apenas dois casos (4%), as empresas chegaram a entrar em concordata, mas os trabalhadores impediram que elas fossem à falência.

3.4 Perfil dos trabalhadores

Entre as 21 empresas que responderam sobre o perfil dos seus trabalhadores, identificamos que 23% são mulheres e 77% homens, sendo 67% sócios dos empreendimentos e 37% contratados. A amostragem com relação à idade foi de dezessete empresas, sendo que 46,2% estão na faixa etária de 36 a 54 anos, seguidos de 39% entre 18 e 35 anos, 12,7% de 55 a 64 anos e 19% acima de 65 anos. Apenas dezesseis empresas que preencheram os dados de escolaridade de sócios e não sócios foram consideradas. O percentual de trabalhadores com ensino médio completo é de 26,1% e com fundamental completo é de 19,5%. O percentual de trabalhadores com fundamental incompleto é de 21,7%. Apenas 10% possui ensino superior, considerando graduação e pós-graduação. O percentual de trabalhadores sem o ensino básico é de pouco menos de 3% e apenas dois casos de analfabetismo foram relatados.

Há uma incidência maior de ERTs entre 0 e 50 trabalhadores, totalizando 28 empresas. De 50 a 100, temos 12; de 100 a 500, temos 22; e com mais de 500, apenas 4. Seguindo a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o setor industrial – que é o preponderante entre as ERTs –, um percentual de 60,6% do universo é de pequenas empresas (até 99 trabalhadores), 33,3% é de empresas médias (de 100 a 499 trabalhadores) e apenas 6,1% dos casos são de grandes empresas (mais de 500 trabalhadores).

Há dezesseis casos de empresas que possuem mais contratados do que sócios, o que revela uma prática de assalariamento em uma parcela significativa das ERTs. Entretanto, em 39 casos, o número de contratados não ultrapassa dez. Em dezenove empresas, todos os trabalhadores são sócios ou têm o mesmo poder na empresa. Com relação a diretores ou gerentes da antiga empresa, 40% delas responderam (cinquenta) e informaram que ao menos um gerente continuou na empresa depois da recuperação, enquanto 60% afirmam não haver a participação desses quadros após o período da recuperação.

3.5 Produção e tecnologia

Das 67 ERTs pesquisadas, 65 estão produzindo, e das duas que não estão produzindo no momento, uma se encontra no fim do processo de recuperação e a outra teve de paralisar suas atividades por uma obra de caráter essencial.

A grande maioria está trabalhando com um percentual de capacidade acima de 50%. Entretanto, ainda há empresas que relatam trabalhar com o percentual de capacidade de até 40%. As dificuldades relatadas são máquinas paradas e custos de manutenção elevados.

As principais questões relatadas para a baixa produtividade são: dificuldade de inserção do produto no mercado (21%), falta de capital de giro/crédito (16%), falta de demanda pelo produto (13%), falta de matéria-prima (9%), falta de máquinas adequadas (8%), falta de trabalhadores especializados (6%) e outros (26%, entre eles: sazonalidade, problemas de qualidade do produto, crise do setor, planejamento).

A preocupação com a melhoria das instalações e dos maquinários é algo constante das ERTs. Fato disso é que 84% dessas empresas promoveram algum tipo de mudança seja com inovação no processo, maquinário ou melhorando as instalações desde a recuperação da empresa.

Para 46% das ERTs, o estado geral das instalações está em boas condições e o mesmo percentual considera que o parque fabril está obsoleto. É interessante frisar que, por vezes, a percepção de que as máquinas estão em boas condições não se refere necessariamente a um parque moderno, mas, sim, adequado às necessidades dos trabalhadores.

3.6 Relações de trabalho

Sobre mudanças na organização do trabalho, 43 ERTs (88%) afirmam terem realizado alguma alteração. As principais mudanças citadas foram: *i*) descentralização de poder e nível hierárquico; *ii*) colaboração, comprometimento e motivação; *iii*) rodízio e polivalência; *iv*) flexibilidade (horário, função, posto de trabalho); *v*) melhoria do diálogo e relacionamento; *vi*) autonomia e liberdade; e *vii*) acesso à informação. Esses dados indicam uma ênfase dada pelos trabalhadores nas entrevistas para as mudanças relacionadas à superação das relações de patrão-empregado e da subordinação existente na empresa anterior. As mudanças citadas com maior frequência estão interligadas, sugerindo que os trabalhadores associados, ao assumirem a gestão da empresa, destaquem-se ampliando sua responsabilidade, compromisso e motivação para o bem-estar da empresa.

Verificamos que 60% (24 ERTs) realizaram algum tipo de rodízio. Há uma percepção entre os pesquisadores de que o rodízio é uma importante inovação de processo para as empresas recuperadas, uma vez que permite aos trabalhadores conhecer melhor o sistema produtivo, contribuindo com o processo de desalienação do trabalho.

Analisando o papel e a participação das mulheres nas ERTs, vemos que em 31% dessas empresas as mulheres têm participação elevada. Nas ERTs, as mulheres são bastante participativas, assumem espaços de liderança (na gestão e na produção) e possuem um papel muito visível nessas empresas. Obtivemos relatos que, após a recuperação, mulheres passaram a ocupar postos que antes só eram ocupados por homens, como supervisoras/coordenadoras, gerentes administrativas, gerentes de processos, presidentes, entre outros. Apenas duas empresas não têm mulheres no seu quadro de funcionários.

Em pesquisa realizada com ERTs, Vieitez e Dal Ri (2001) identificaram que o papel dos coordenadores de produção se transformou, deixaram a função de controle para assumir a de regulação. Observamos que 52% dos entrevistados compartilham a ideia de que o papel dos supervisores/coordenadores deve ser de orientação, coordenação/organização do trabalhador e das relações interpessoais (motivação, gerir conflitos etc.). Contudo, 32% responderam que o papel deste deve ser, ainda, de supervisionar, controlar a produção (a qualidade do processo produtivo, o planejamento e a meta de setor responsável).

3.7 Perfil organizacional

A assembleia geral (AG) é a instância máxima de decisão das ERTs. Quase todas as empresas pesquisadas dizem que realizam AGs. Participam das AGs todos os cooperados e, em alguns casos, também os trabalhadores não cooperados. Em nossa pesquisa, trataram-se as AGs e essas outras reuniões gerais não registradas como AGs igualmente, pois interessou investigar os espaços de debates e decisões ampliados independentemente da formalidade deles. A respeito dessas reuniões, dois aspectos foram investigados: a frequência de sua realização e as decisões tomadas nesse espaço.

A frequência de realização desses encontros varia bastante, sem apresentar qualquer tendência predominante: 30% das ERTs realizam AGs uma vez por mês ou mais; 28% menos de uma vez por mês e mais de uma por ano; 28% anualmente; e apenas 6% não responderam. *A priori*, acreditamos que a realização de assembleias com maior frequência (no mínimo uma por mês) pode ser um indicador de que nessas empresas há processos autogestionários mais avançados, pois as informações e decisões seriam mais frequentemente compartilhadas entre o coletivo de trabalhadores. No entanto, seria necessário um estudo mais aprofundado para confirmar essa hipótese.

Com poucas variações entre os casos estudados, o conselho administrativo (CA) das ERTs é composto geralmente por um presidente, um vice, um secretário e um tesoureiro. Quanto ao período de mandato, observamos que em 92% das empresas pesquisadas ele ocorre entre dois e quatro anos, com maior incidência de

três anos (43%). Há ainda um caso em que não há período de mandato definido. Na maioria das empresas pesquisadas (41 ERTs), os membros do CA mantêm seus cargos por mais de um mandato. Observamos que, de maneira geral, há pouca rotatividade na direção das empresas recuperadas/pesquisadas, o que não necessariamente se deve a um desejo de seus dirigentes de se perpetuarem no poder.

A jornada de trabalho nas empresas pesquisadas é, quase sempre, 28 ERTs (85% entre aquelas que responderam à questão), de 8 horas/dia ou 44 horas/semana, ou bem próximo disso. Ou seja, seguem a jornada estipulada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Mas algumas empresas citaram que, por vezes, é necessário fazer horas extras para atender às demandas da produção. As que envolvem trabalho rural têm particularidades nesse ponto, pois o trabalhador do campo tem autonomia para definir seu horário e em geral recebe de acordo com a produção. Uma empresa do setor de serviços também apresenta uma particularidade, pois os empregados recebem de acordo com as horas trabalhadas. Na maioria das empresas (34 ERTs), todos os funcionários trabalham a mesma quantidade de horas por dia.

Assim como relatado no caso argentino de ERTs, pesquisado por Ruggeri *et al.* (2011), parece haver um mito sobre o que seria a autoexploração dos trabalhadores de ERTs. Mesmo sabendo que a resposta a um questionário impõe limites, nossa vivência com as ERTs parece confirmar os dados apresentados. Mesmo quando há uma extensão da jornada de trabalho, é inegável que o ritmo de trabalho é distinto, definido nesses casos pelos próprios trabalhadores.

Quanto à remuneração, 49 empresas (96% entre aquelas que responderam à questão) relataram ter retiradas diferenciadas entre os trabalhadores. A principal justificativa dada pelos entrevistados para a desigualdade de remuneração é a diferenciação por função. Eles dizem que por haver diferentes níveis de responsabilidade, ou níveis de qualificação, ou simplesmente porque o trabalho é distinto nas diferentes funções, a empresa estabelece categorias baseadas nas funções para remuneração de seus trabalhadores. Outros fatores apresentados são: *i*) produtividade, principalmente no caso das atividades rurais (e em uma de vestuário); *ii*) a forma de vínculo, diferenciando cooperados e contratados, ou outras possíveis diferenças nas formas de vínculo; o tempo de empresa; *iii*) os valores de mercado ou os valores de piso e teto salarial estabelecidos pelos sindicatos; e *iv*) a manutenção das referências de pisos da antiga empresa. Apenas uma empresa (2% do total) informou ter retiradas iguais para todos os trabalhadores, e trata-se de uma empresa de pequeno porte que no momento da entrevista contava com apenas sete trabalhadores produzindo. É interessante observar que 60% das empresas que mantêm seus sistemas de retiradas sem alteração desde o início afirmam que as discussões sobre o assunto acontecem com frequência. Esse é um dos pontos em que os casos brasileiros de ERTs mais diferem dos casos argentinos. Ruggeri *et al.* (2011) identificaram que mais de 50% das 205 ERTs argentinas praticam a retirada

igualitária assim como outros estudos (Rebón, 2007; Ruggeri, 2009). A média da diferença praticada entre o valor mínimo e o máximo no Brasil é de 4,76 (máximo/mínimo). Portanto, observa-se que apesar de as ERTs estabelecerem retiradas diferenciadas para as distintas categorias de trabalhadores, essa diferença não passa de cinco para um na maioria dos casos (66%) e raramente passa de dez para um.

3.8 Comercialização e crédito

As principais fornecedoras das ERTs são grandes, médias e pequenas empresas. A única empresa que disse ter um fornecedor *empresa recuperada* declarou ser muito pequena a parcela de participação deste no total de suas compras. Das três ERTs que responderam *outros*, uma refere-se a *agricultores familiares* e as outras aos *próprios clientes*. É alto o índice de fornecedores que monopolizam o setor, o que pode ser explicado pela forte presença do metalúrgico.

Na caracterização do mercado consumidor das ERTs, identificou-se que 76% vendem para o consumo intermediário, 35% para o consumidor final e 15% prestam serviços. Assim como os fornecedores, os principais clientes são grandes, pequenas e médias empresas.

Quando considerado somente o principal cliente, não são muitas as empresas que aparentam ter forte dependência deste. Apenas 14% das ERTs que responderam à questão vendem mais de 80% da sua produção para um único cliente. E quase a metade delas (43%) concentra menos de 20% do total de sua comercialização no seu maior cliente.

Apesar disso, se forem considerados os três maiores clientes de cada ERT, nota-se um grau de dependência considerável. Em cerca de um terço (34,3%) das ERTs, mais de 80% da produção é voltada apenas para três clientes.

Embora seja um índice alto, há uma razoável diversificação de clientes entre as ERTs, sendo o principal problema a dependência de venda para grandes e médias empresas, que possuem maior poder de barganha do que as ERTs. Mais da metade das experiências entrevistadas (59,2%) afirma ter dificuldades de comercialização, sendo a principal delas a forte concorrência do mercado. Apesar das enormes barreiras relatadas pelos entrevistados para concessão de créditos a cooperativas, 71% das ERTs já acessaram algum crédito, sendo que 37,9% vêm de bancos públicos, 34,5% de bancos privados e 27,6% de outras instituições como cooperativas de créditos, sindicatos, prefeituras e órgãos de fomento federais. Apesar de o acesso ao crédito ter se mostrado possível para uma boa parte das ERTs pesquisadas, 62% dos entrevistados (28 ERTs) afirmam que esta ainda é uma das dificuldades enfrentadas.

O impedimento de acesso ao crédito se dá pelo fato de os bancos não possuírem uma política adequada para atender às características das empresas que estão iniciando suas atividades como recuperadas. Para liberar o empréstimo, os bancos

exigem termos como balancete positivo e bens para serem dados como garantia e, muitas vezes, as cooperativas não possuem isso. Há casos em que a empresa possui bens, como maquinário, mas não tem a nota fiscal deste para ser apresentada como garantia. Há muitos anos que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) mantém uma linha de crédito voltada para a autogestão, mas devido às exigências foram poucas ERTs que conseguiram acessar esse recurso.

3.9 Seguridade social e segurança do trabalho

Entre as 42 ERTs, 71,5% mencionaram que os acidentes de trabalho diminuíram depois da recuperação, e nenhuma empresa mencionou aumento dos acidentes. Entre elas, 90,5% disseram que há mudanças com relação à pressão, sendo que em 78% dos casos essa pressão diminuiu. Como a pergunta do questionário era aberta, buscou-se identificar um padrão de respostas no que se refere ao motivo da sua diminuição ou intensificação. A incidência de respostas é de que a diminuição da pressão está relacionada à diminuição do controle e da hierarquia, que pode ser simbolizada em um dos relatos: “Quem determina o ritmo hoje é o próprio trabalhador”.

Entre 46 ERTs, 42% contribuem para a aposentadoria. Em 98% dos casos, há trabalhadores aposentados ou na iminência de se aposentarem, sendo a maior incidência de 10% a 20% de trabalhadores nessas condições por empresa. Esse foi um dado surpreendente, pois achávamos que havia uma incidência maior de trabalhadores aposentados ou prestes a se aposentar nas ERTs.

3.10 Relação com movimentos sociais e sindicatos

Com relação aos sindicatos, percebe-se que não existe único caminho ou única opção tomada. Cada um deles atuou de maneira singular frente aos processos de recuperação das empresas. Por um lado, existem os casos nos quais o sindicato ofereceu assessoria, apoio e acompanhou os trabalhadores durante todo o processo de recuperação, adquirindo, dessa forma, um papel fundamental. Em muitas experiências, depois de formada a cooperativa, o sindicato continuou ocupando um rol essencial, tomando decisões junto aos trabalhadores, acompanhando todos os processos de negociações e, até em algumas ocasiões, alguns dirigentes sindicais adquiriram funções específicas dentro das cooperativas. Dessa forma, os trabalhadores apoiados por sindicatos se sentem protegidos e acompanhados na sua luta pelos postos de trabalho.

Também existem casos em que o sindicato ofereceu suporte só no início do processo de recuperação. Em outros, encontramos experiências nas quais, desde o início da recuperação, o sindicato se manteve afastado totalmente do processo, sem prestar qualquer auxílio aos trabalhadores, inclusive se colocando a favor dos empresários no momento de negociar as dívidas.

Percebemos, nesse sentido, que não existe uma tendência nem homogeneidade na forma de agir dos sindicatos frente às recuperações de empresas no Brasil. Não obstante, podemos ressaltar que existe certa tendência da CUT, na região do ABC paulista e no setor metalúrgico, de oferecer apoio e incentivo para a formação de cooperativas.

Outro aspecto relevante para realçar refere-se a pouco frequente relação entre as ERTs e a economia solidária, mostrando certo isolamento das experiências. Boa parte destas nunca teve contato com qualquer tipo de organização, fórum ou empreendimento de economia solidária, nem com outras ERTs. Entre as experiências que tiveram, na maioria dos casos, o vínculo ocorreu para a realização de cursos de formação para os trabalhadores. O mesmo distanciamento existe com as incubadoras universitárias. Entendemos que o pouco contato existente entre as ERTs limita as possibilidades de estabelecerem vínculos solidários e comerciais, que seriam importantes para a implementação de melhorias e avanços no desenvolvimento das experiências, assim como também o incentivo para a constituição de redes. Acrescenta-se que essa falta de laços também se apresenta para a comunidade. São muito poucos os casos de ERTs que realizam atividades solidárias ou culturais para a comunidade e a vizinhança. Percebemos que o caso argentino de empresas recuperadas contrasta com o brasileiro nesse ponto; enquanto no primeiro há uma relação orgânica com as assembleias de bairro, vizinhos, movimentos sociais (Ruggeri *et al.*, 2011; Rebón, 2007); no caso brasileiro, há pouco relacionamento e quando há se trata de atividades pontuais.

3.11 Relação com o estado

A maioria das ERTs relata não ter recebido apoio do estado no momento da recuperação (58%) nem para a manutenção da empresa (59%). Entre os que receberam suporte no início da recuperação, os governos estaduais e as prefeituras aparecem como principais apoiadores, sendo as principais formas de apoio (ambas com 38%) a concessão de crédito e os apoios políticos. Entre os que receberam ajuda na manutenção, as prefeituras foram citadas por 40% delas, o governo estadual por 25% e o governo federal em 15% dos casos. Os demais apoios foram concedidos por senadores, deputados e vereadores e a maior parcela deles (50%) refere-se a subsídios e créditos.

Pouco menos da metade das experiências (45%) afirma não ter tido nenhum apoio de órgãos públicos vinculados à economia solidária, sendo que apenas 16% identificaram apoio da Senaes. Isso se deve em parte pelo fato de a Senaes ter priorizado apoios indiretos, como o financiamento das entidades de assessoria, como na criação em 2005 do Programa Ação de Recuperação de Empresas pelos Trabalhadores em Autogestão.

O fato é que essa percepção faz com que 70% das ERTs avaliem o apoio do estado como ruim (55%) ou insatisfatório (15%). Entre as principais demandas de políticas públicas, identificamos: o incentivo à formação de cooperativas e recuperação de empresas (37%), a concessão de incentivos fiscais (33%) e a concessão de créditos e subsídios (23%).

3.12 Autoavaliação

Neste eixo, buscamos entender a percepção dos trabalhadores sobre as mudanças que empreenderam e as principais conquistas que tiveram com o processo de recuperação. A melhoria nas relações de trabalho esteve presente na maior parte das respostas (25 empresas, 52,3%), especialmente, sobre o maior respeito às opiniões dos trabalhadores e a maior conscientização e responsabilidade dos sócios com relação ao trabalho.

Um número menor de ERTs apontou questões ligadas ao sucesso financeiro. Seis entrevistas (5,9%) apontaram como principal mudança a maior solidez no negócio com relação ao período da empresa capitalista, seja apontando melhoria nos processos, produtos de maior qualidade ou no melhor posicionamento da empresa no mercado. Houve ainda oito ERTs (16,7% das empresas) que indicaram maiores ganhos financeiros e aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores.

Podemos ver um cenário no qual as ERTs estão em uma luta cotidiana pela viabilidade econômica e sobrevivência do negócio no mercado. Contudo, encontramos em algumas respostas indícios que colocam essa experiência em um lugar que vai para além da mera sobrevivência econômica, trazendo as perspectivas de trabalho digno, de uma produção engajada com outros princípios e valores e de expectativa de que essa construção seja perene rendendo frutos não apenas para o corpo atual de sócios das ERTs, mas também à comunidade e às futuras gerações.

4 CONCLUSÃO

Os resultados dessa pesquisa revelam iniciativas de trabalhadores e trabalhadoras que, embora não expressem uma parcela significativa do produto interno bruto (PIB) brasileiro, não podem ser ignoradas. Seja pela preservação de milhares de postos de trabalho, em sua grande maioria no setor industrial (em flagrante retração), seja pela inovação que representam do ponto de vista da organização do trabalho e das estratégias de luta dos trabalhadores, a persistência dessas experiências de recuperação de empresas em crise representa um fenômeno social novo, que abre perspectivas diferenciadas entre as alternativas até então conhecidas para o enfrentamento ao desemprego e à redução dos postos de trabalho.

Embora seja perceptível uma significativa redução no número de experiências novas de recuperação de empresas na segunda metade dos anos 2000, o fato é que continuam surgindo empresas recuperadas no Brasil, demonstrando a possibilidade de continuidade do fenômeno mesmo em momentos de expansão das atividades econômicas do país.

Nas experiências brasileiras, identificamos que são frágeis e esporádicos os vínculos entre as ERTs, e destas com um movimento social mais amplo, capaz de pautar as demandas dos trabalhadores e, também, de politizar o debate visando impulsionar práticas para além da lógica do capital. Há um distanciamento das ERTs brasileiras do movimento de economia solidária e também dos demais movimentos sociais existentes, inclusive de ações para além dos muros das empresas, envolvendo as associações comunitárias localizadas no entorno das instalações.

Os critérios utilizados na pesquisa permitiram a identificação de uma grande diversidade de casos, que vão desde aqueles que nada inovaram em comparação com as empresas ou cooperativas tradicionais – regidas pela lógica capitalista –, como também experiências que revelam uma série de novas práticas, referenciadas na lógica da autogestão, na medida em que apontam para a democratização das relações de trabalho e a criação de relações sociais novas no campo da produção material dos meios de vida. Constatar essa diversidade na pesquisa foi importante para evidenciar os distintos caminhos seguidos pelas ERTs e para mostrar que a mudança de propriedade dos meios de produção não leva, automaticamente, a transformações completas nas relações sociais de produção, apesar de ser imprescindível para estas.

Em síntese, as ERTs no Brasil apresentam como características principais o fato de serem organizações na maior parte urbanas do setor industrial, concentradas nas regiões mais industrializadas do país, oriundas de processos de luta pela manutenção do trabalho em contextos de crises das empresas anteriores, que envolveram algum tipo de medida de força em boa parte dos casos, entre elas a ocupação e o acampamento dos trabalhadores que participaram anteriormente de atividades sindicais. Atualmente, a grande maioria está formalizada como cooperativa, sendo mais da metade constituída por até cem sócios cooperados, principalmente homens com escolaridade até o ensino médio.

Mesmo sabendo que ainda são experiências incipientes, no que diz respeito a uma alteração da lógica capitalista de organização do trabalho, consideramos que esta pesquisa cumpre o compromisso da universidade com a investigação e sistematização do novo e a divulgação de práticas ainda pouco conhecidas no país. Buscou-se também valorizar as experiências existentes, sabendo que a autogestão é um processo de construção permanente.

REFERÊNCIAS

- ESTEVES, Egeu. **Sócio, trabalhador, pessoa**: negociações de entendimento na construção cotidiana de uma autogestão industrial. 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- FANTIM, Márcia. **Os significados da experiência de gestão de uma mina pelos trabalhadores em Criciúma/SC nas malhas das relações de poder**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.
- FARIA, Maurício Sardá de. “... se a coisa é por aí, que autogestão é essa?” Um estudo da experiência “autogestionária” dos trabalhadores da Makerli Calçados. 1997. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.
- HENRIQUES, Flávio Chedid *et al.* Fábricas Recuperadas pelos trabalhadores: Construindo um diagnóstico das Experiências brasileiras. *In*: ENCUENTRO INTERNACIONAL LA ECONOMIA DE LOS TRABAJADORES: PENSAR Y DISPUTAR UNA NUEVA ECONOMÍA DESDE LOS TRABAJADORES Y LA AUTOGESTIÓN, 3., 2011, Ciudad de México, México. **Anais...** Ciudad de México: UAM-Xochimiclo, 2011.
- _____. Segundo Levantamento das Empresas Recuperadas por Trabalhadores no Brasil. *In*: ENCUENTRO INTERNACIONAL LA ECONOMIA DE LOS TRABAJADORES, 4., 2017, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires: Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil, 2017.
- HOLZMANN, Lorena. **Operários sem patrão**: gestão cooperativa e dilemas da democracia. São Carlos: EdUFSCar, 2001.
- IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS; ANTEAG – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E EMPRESAS DE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA. **Autogestão em avaliação**. São Paulo: Anteag Edições, 2004.
- KLEIMAN, Fernando. **Lições de Catende**: a construção de uma autogestão em Pernambuco. São Paulo: AnnaBlume; Recife: Fetape; Brasília: Contag, 2008.
- MARTINS, Luci Helena. **Reflexões sobre um acontecimento social na área fabril**: a experiência autogestionária da Markeli. 1998. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Franca, 1998.
- NOVAES, H. T. **O fetiche da tecnologia**: a experiência das fábricas recuperadas. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

REBÓN, Julian. **La empresa de la autonomía**: trabajadores recuperando la producción. Buenos Aires: Colectivo Ediciones/Picasso, 2007.

RUFINO, Sandra. **(Re)fazer, (re)modelar, (re)criar**: a autogestão no processo produtivo. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2005.

RUGGERI, Andrés (Org.). **Las empresas recuperadas**: autogestión obrera em Argentina y América Latina. 2009. Buenos Aires: Editorial de La Facultad de Filosofía y Letras – UBA, 2009.

RUGGERI, Andrés *et al.* **Las Empresas recuperadas en la Argentina**: informe del tercer relevamiento de empresas recuperadas por sus trabajadores. Buenos Aires: Ediciones de la Cooperativa Chilavert, 2011.

SÍGOLO, Vanessa Moreira; RUFINO, Sandra; HENRIQUES, Flávio Chedid. Estudando fábricas e organizações recuperadas por trabalhadores no Brasil. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: FINANÇAS SOLIDÁRIAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 7., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2011.

TAUILE, José Ricardo *et al.* **Emprendimientos autogestionários provenientes de massa falida**. Brasília: MTE; Ipea; Anpec; Senaes, 2005.

TIRIBA, Lia. **Autogestão e chão de fábrica**: um ensaio inspirado nos trabalhadores da Remington. Niterói: UFF, 1994.

VALLE, Rogério. (Org.). **Autogestão**: o que fazer quando as fábricas fecham? Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

VIEITEZ, Candido Giraldez; DAL RI, Neusa Maria. **Trabalho associado**: cooperativas e empresas de autogestão. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTEAG – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E EMPRESAS DE AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA. **Autogestão e economia solidária**: uma nova metodologia. Brasília: MTE/SPPE/DEQ, v. 1, 2004.

_____. **Autogestão e economia solidária**: uma nova metodologia. Brasília: MTE; SPPE; DEQ, v. 2, 2005.

_____. **Autogestão e economia solidária**: uma nova metodologia. Brasília: MTE; SPPE; DEQ, v. 3, 2006.

HENRIQUES, Flávio Chedid. **Empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil e na Argentina**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

TECNOLOGIAS SOCIAIS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: PROJETOS CERTIFICADOS PELA FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL¹

Graziela Ferrero Zucoloto²
Larissa de Souza Pereira³

1 INTRODUÇÃO

A relação entre ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e inclusão social ainda é pouco explorada. Avaliações de impacto e propostas de políticas públicas de CT&I em geral colocam entre suas metas o aumento da competitividade e da produtividade e o fortalecimento de segmentos de alta tecnologia. O atendimento a demandas sociais aparece de forma marginal, em especial quando tais problemas impactam especificamente as camadas de menor renda da população. Contudo, e como parte da mesma lógica, as análises e as proposições de programas sociais em sua maioria deixam a CT&I de fora.

Ainda assim, há um número crescente de instituições e pesquisadores dedicando-se a estudar a fronteira entre CT&I e inclusão social. Simplificadamente, a fronteira entre esta relação apresenta-se de duas formas: *i*) CT&I e seus impactos em grupos socioeconomicamente menos favorecidos; e *ii*) participação direta na geração e apropriação dos resultados da CT&I por grupos socioeconomicamente menos favorecidos.

No primeiro caso, trata-se basicamente do impacto social das políticas e dos investimentos em CT&I, ou seja, de investimentos inovadores que apresentem melhoria na qualidade de vida dos grupos de menor renda/economicamente menos favorecidos. Tais investimentos podem ser desenvolvidos por empresas, com o apoio do governo, *sem necessariamente envolver a participação no controle e no desenvolvimento da tecnologia* pelos grupos beneficiados. No segundo caso, os grupos beneficiados não são apenas *consumidores* de tais tecnologias, mas também colaboram diretamente com o seu desenvolvimento e possuem *acesso, propriedade e controle* sobre elas. Em geral, caracterizam-se por baixa intensidade em capital e recursos financeiros limitados para seu desenvolvimento e implantação. O conceito de tecnologias sociais (TS) faz parte de uma abordagem conceitual que busca problematizar essa relação.

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, nº 63. Ver: <<https://bit.ly/3036MeT>>.

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail*: <graziela.zucoloto@ipea.gov.br>.

3. Estagiária na Diset/Ipea. *E-mail*: <larissa.pereira@ipea.gov.br>.

Este capítulo traz então como objetivo analisar uma parte específica desta relação: a fronteira entre TS e economia solidária (ES). A partir do conceito de TS adotado pela Fundação Banco do Brasil (FBB) e do banco de informações desta instituição (FBB, 2017a; 2017b), serão analisadas e categorizadas as TS diretamente relacionadas a empreendimentos econômicos solidários (EES), cadastradas no período 2001-2017.

Após esta introdução, discute-se, na seção 2, o conceito de TS. Em seguida, na seção 3, aborda-se sobre sua fronteira com a ES. Na seção 4, apresenta-se a FBB e sua relação com a TS. Na seção 5, consta a metodologia utilizada. Na seção 6, tem-se a análise dos resultados. A seção 7 traz as conclusões e algumas considerações reflexivas.

2 O CONCEITO DE TECNOLOGIA SOCIAL

De acordo com a FBB:

o conceito de tecnologia social abrange metodologias, técnicas ou produtos desenvolvidos em interação com a comunidade em busca de efetivas soluções para problemas sociais ali existentes. Quando criadas, podem ser reaplicadas em diversas localidades, respeitando as diferenças culturais. É um conceito inovador de desenvolvimento, pois considera a participação coletiva desde o processo de organização, desenvolvimento, implementação e disseminação (2017b, p. 28).

A discussão em torno das TS surge a partir da percepção de que as tecnologias convencionais (TCs), ainda que eficientes para a promoção da competitividade e lucratividade das empresas, em sua maioria, não conseguem promover a inclusão social e minimizar os problemas socioambientais, podendo inclusive agravá-los. Como argumentam Dagnino (2004) e Corrêa (2010), a TC está voltada às demandas empresariais e à satisfação das camadas mais ricas ou influentes da população (preocupação com o *high tech*), é altamente poupadora de força de trabalho e sua produção está concentrada em empresas de países avançados. Já a TS se apresenta como alternativa para problemas estruturais de camadas excluídas da sociedade, apresentando soluções simples e efetivas para temas como educação, meio ambiente, energia, alimentação, habitação, água, trabalho e renda, saúde, entre outros.

A TS surge a partir da abordagem de tecnologia apropriada,⁴ buscando aprimorá-la através da incorporação de conceitos até então ausentes. Neste processo de aprimoramento, a TS incluiu, especificamente, críticas a dois conceitos embutidos na visão da tecnologia convencional (Jesus e Costa, 2013).

4. O conceito de TS é derivado de um movimento conhecido como tecnologia apropriada, oriundo da experiência indiana do século XIX. Mahatma Gandhi estimulou o desenvolvimento de tecnologias tradicionais como estratégia de resistência ao domínio britânico, incentivando a melhoria de técnicas locais e a adaptação de tecnologias ao contexto socioeconômico do país (Corrêa, 2010; Jesus e Costa, 2013).

Neutralidade tecnológica: parte do princípio de que os processos de CT&I são objetivos e que se mantêm distantes de seu objeto, de forma que ciência e tecnologia (C&T) não incorporariam valores e interesses. Dada a sua neutralidade, as C&T poderiam ser replicadas em diferentes contextos e localidades, independentemente de suas particularidades.

Determinismo tecnológico: o desenvolvimento tecnológico seguiria uma lógica funcional autônoma, assemelhando-se à ciência e à matemática, devido à sua intrínseca independência do mundo social. A relação entre tecnologia e sociedade seria unidirecional, sendo o desenvolvimento socioeconômico uma consequência direta e linear do avanço tecnológico.

A TS tem em seu cerne uma visão crítica a esses dois conceitos. Considera que a tecnologia não é neutra nem determinista, dependendo umbilicalmente de escolhas e caminhos feitos pela sociedade. Tecnologias desenvolvidas em determinados países, ou por e para determinados grupos econômicos, podem não ter aplicação, ou não serem positivas, para outros, com impactos diferentes entre os atores e, em muitos casos, promovendo a exclusão de grupos diversos. Por não ser linear, o desenvolvimento tecnológico pode se desdobrar em diversas direções, e não somente em progresso generalizado e equitativo.

A partir das definições apresentadas em Lima e Dagnino (2013) e Jesus e Costa (2013), a TS pode ser simplificada com base em dois pontos relacionados à sua geração e ao seu destino: *i*) em relação à geração, a TS apresenta controle compartilhado e descentralizado, implica participação, empoderamento e autogestão por seus usuários, e faz um contraponto crítico ao modelo convencional de desenvolvimento tecnológico; e *ii*) tem como destino as pessoas de baixa renda, *marginalizadas* ou em situação de risco social, sendo às vezes identificada como *tecnologia para a inclusão social*.

A partir dessa definição, é possível criticar, conceitualmente, outro mito relacionado às tecnologias convencionais, que as empresas são o lócus central da inovação. Diversos exemplos empíricos mostram o surgimento de inovações coletivas, realizadas a partir de indivíduos ou grupos interessados em solucionar problemas específicos, e que em alguns casos contam com a participação de instituições de pesquisa, mas não envolvem, em nenhuma etapa, a participação de empresas.

Nesse sentido, as TS desenvolvidas em determinados contextos podem ser úteis em mais de uma localidade ou para mais de um grupo ou coletivo, desde que se leve em consideração as diferenças, de maior ou menor porte, entre eles. Neste sentido, a *reaplicação* é um dos conceitos-chave em questão. É fundamental diferenciá-lo da simples replicação – cópia sem adaptações. Dadas as diferenças entre grupos e localidades, a nova aplicação da TS deverá levar em consideração as demandas e características locais e a elas se adaptar, sendo, portanto, reaplicada, e não simplesmente replicada. Se reaplicadas em escala, elas podem atender a importantes demandas sociais, tornando-se uma solução para problemas estruturais.

Os movimentos populares são os que mais respondem pela demanda e pelo uso de TS, além de participarem de sua construção. Algumas instituições de pesquisa também são representativas no desenvolvimento destas tecnologias. Aqui, destaca-se a aliança entre pesquisa e extensão universitária com as demandas e os conhecimentos sociais através, por exemplo, das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs). Entretanto, como mostrado por Costa e Dias (2013), a tecnologia voltada à inclusão social é ainda um tema periférico na agenda de pesquisa e de financiamento acadêmico.

No Brasil, seguindo o discurso de economias desenvolvidas, é crescente a defesa do fortalecimento das parcerias entre as instituições de pesquisa e o setor privado como forma de promoção do desenvolvimento econômico. Entretanto, este olhar não leva em consideração, em sua maioria, o impacto social de tais medidas. Raras são as preocupações sobre se as tecnologias oriundas da parceria entre instituições de pesquisa e mercado serão concentradoras de renda ou excluirão parte expressiva da população. Baseiam-se no já discutido determinismo tecnológico: a aplicação de tecnologias, por si, será boa para toda a sociedade. Deste modo, é vital que estas instituições incorporem em suas agendas a preocupação com o impacto e a inclusão social, considerando a quem os desenvolvimentos propostos irão beneficiar.

Outro agente central na difusão das tecnologias sociais é o Estado. Sem envolvimento governamental, as TS podem se apresentar como boas práticas isoladas, mas dificilmente alcançarão a escala necessária para colaborar na solução de problemas estruturais. Nessa perspectiva, é necessário que parte dos recursos destinados a C&T seja orientada especificamente para ações voltadas à inclusão social.

Todavia, ainda que se enfatize a importância da escala e o papel do Estado para seu alcance, uma preocupação entre os estudiosos do tema é quanto ao processo de implementação, promovendo a reaplicação destas tecnologias. O objetivo é não desnaturalizar tais tecnologias, mantendo as especificidades das comunidades envolvidas, o processo de autogestão e o empoderamento dos usuários.

Por fim, como ressalta Corrêa (2010), ao analisar as tecnologias sociais cadastradas pela FBB, é importante ter cautela ao se refletir sobre as potencialidades das TS, não argumentando, também de forma determinista, que todas elas terão o poder de resolver os problemas de geração de trabalho e renda. Elas não são uma panaceia: muitas vezes, apresentam-se como projetos pontuais, específicos e limitados. É necessário diferenciar com clareza soluções estruturantes, que permitem o alcance dos objetivos desejados (seja renda, acesso a infraestruturas, melhoria ambiental, entre outros) de soluções assistencialistas, que somente melhoram de forma paliativa cenários de vulnerabilidade.⁵

5. A esse resultado cabe, entretanto, uma ressalva. Muitas vezes, soluções parciais são fruto da urgência, se colocam como uma saída de emergência que melhora temporariamente, ou de maneira precária, situações de grupos específicos, promovendo, por exemplo, o aumento, ainda que limitado, da renda. Em um país em que grande parte da população ainda sobrevive com menos de um salário mínimo, estes programas não devem ser desprezados, mas sim aprimorados.

3 TECNOLOGIA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

O paradigma da ES emergiu no fim do século XX em um contexto de crise estrutural capitalista que afetou diretamente o emprego em nível mundial, com decréscimo de postos de trabalho formais e aumento da precarização das relações de emprego (Lima e Dagnino, 2013; Silva, 2018). Em síntese, a ES pode ser definida como o conjunto de atividades econômicas organizadas de forma autogestionária, caracterizada por: propriedade dos meios de produção pelos trabalhadores em igual proporção (todos são proprietários e trabalhadores); participação direta na administração; relações de trabalho não baseadas no assalariamento; controle coletivo do empreendimento; geração de trabalho e renda voltados à qualidade de vida (e não à geração máxima de lucro); e democracia direta (uma cabeça um voto). As iniciativas econômicas que se organizam sobre esse paradigma abrangem diferentes formas de empreendimentos, tais como associações agrícolas e unidades agroindustriais, fábricas de pequeno porte, centrais de reciclagem de resíduos sólidos, agências prestadoras de serviços, além de atividades ligadas ao artesanato e vestuário, entre outras (Silva, 2017a; 2017b).

De acordo com Singer e Kruppa (2004), especialmente em países de economia periférica como o Brasil, a ES representa um caminho viável para a inclusão de um amplo contingente de indivíduos excluídos do mercado formal de trabalho, promovendo a geração de trabalho e renda dignos para sua sobrevivência. Para que esta inclusão de fato ocorra e os empreendimentos de ES fortaleçam-se, é essencial que novos conhecimentos sejam produzidos. Assim, as TS surgem também como uma forma de integração, aprimoramento e solução de problemas identificados nestes empreendimentos.

Para Lima e Dagnino (2013), as organizações de ES e a TS apresentam convergências teóricas e empíricas importantes, sendo que as TS podem colaborar no aprimoramento e na solução de problemas operacionais cotidianos nestes empreendimentos. Soluções técnicas podem ser elaboradas em parceria com diversos grupos que desenvolvem TS no Brasil.

O Gapi-Unicamp (2014) vai além, entendendo a TS como plataforma cognitiva para a ES, e exemplifica esta relação de complementariedade:

Pode-se pensar numa lista, elaborada até onde for possível com a participação de integrantes dos movimentos sociais interessados, que detalharia para aquela oportunidade, o conjunto de informações de caráter econômico e tecnológico necessário à exploração, pelos empreendimentos solidários a serem criados ou estimulados, caso já existam, a aproveitá-las. Além de ser um insumo para a elaboração de políticas públicas e para a orientação de ONGs, empreendimentos solidários, etc., ela funcionaria, no âmbito das incubadoras de cooperativas e das universidades como uma agenda de trabalho (Gapi-Unicamp 2014, p. 68).

Em suma, TS e ES têm propostas conceituais altamente integradoras, sendo que as TS têm a capacidade de contribuir com o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários, em suas diversas áreas de atuação.

4 A FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM AS TECNOLOGIAS SOCIAIS

Desde a sua criação, em 1985, a FBB atua no campo da C&T, apoiando projetos sociais e de pesquisa na busca por soluções voltadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades brasileiras. Suas ações são concentradas em cinco vetores de atuação: água, agroecologia, agroindústria, resíduos sólidos e educação. A FBB obtém recursos do próprio Banco do Brasil e suas subsidiárias, assim como de parceiros externos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)/Ministério do Trabalho; a Petrobras; e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), através do Fundo Multilateral de Investimentos (Fumin).

O tema das TS foi internalizado de forma mais significativa na organização a partir da criação, em 2001, com a criação do Banco de Tecnologias Sociais (BTS). O BTS é uma base de informações sobre as TS certificadas no âmbito do Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social. Realizado a cada dois anos, este prêmio tem por objetivo identificar, certificar, premiar e difundir TS já aplicadas, implementadas em âmbito local, regional ou nacional. As experiências vencedoras, nas diferentes categorias, recebem um prêmio em dinheiro para aplicar na própria tecnologia, buscando seu aprimoramento e expansão.

Em nove edições realizadas, de 2001 a 2017, foram certificadas no BTS 1.011 tecnologias em oito categorias, sendo: alimentação (80), educação (340), energia (14), geração de renda (222), habitação (26), meio ambiente (129), recursos hídricos (78) e saúde (122).⁶

De acordo com o regulamento da nona edição, para ser certificada, as tecnologias precisam: *i*) estar em atividade há, pelo menos, dois anos; *ii*) possuir evidências efetivas de transformação social; *iii*) estar sistematizada a ponto de tornar-se possível sua reaplicação em outras comunidades; *iv*) contar com a interação da comunidade na sua concepção ou ter sido apropriada por ela em seu desenvolvimento ou reaplicação; *v*) respeitar os seguintes princípios e valores: protagonismo social, respeito cultural, cuidado ambiental e solidariedade econômica.

A disponibilização das tecnologias certificadas é uma forma de incentivar sua reaplicação. Ainda, em 2016, a FBB produziu, em conjunto com as instituições desenvolvedoras das TS, oito manuais de tecnologias sociais que apresentam noções

6. Para mais informações sobre o prêmio, ver: <<https://bit.ly/2XrK2DW>>.

ou diretrizes para que pessoas e comunidades possam reaplicar as TS de acordo com suas realidades. No mesmo ano, a FBB investiu cerca de R\$ 2,3 milhões em três grandes experiências de reaplicação de tecnologias sociais em escala, alcançando quase 2.800 pessoas.⁷

5 METODOLOGIA

A análise aqui proposta baseia-se em TS compartilhadas pelo BTS, acessado em setembro de 2017. Utilizou-se o termo *economia solidária* no campo *palavra-chave*, que identifica o uso da expressão no título ou no resumo das tecnologias. As 27 TS identificadas foram analisadas de acordo com as seguintes informações disponíveis: tema (principal e subtema); instituição responsável pelo desenvolvimento da TS (nome, localização, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e natureza jurídica);⁸ público atendido; locais em que a TS foi implementada; e instituições parceiras (nome, natureza jurídica e tipo de apoio). Entre as 27, cinco tecnologias foram finalistas ao prêmio, nos anos de 2009, 2011, 2013 e 2017.

Além dessas características gerais, as TS foram classificadas, por afinidade, em seis grupos, para os quais foi realizada uma análise mais detalhada a partir de seus objetivos (geral e específico); setor de atuação; problema a ser resolvido (e como foi solucionado); resultados alcançados; valor da implantação da tecnologia (custo); valor *per capita* e impacto na renda.

6 RESULTADOS

6.1 Características gerais

6.1.1 Tema principal e subtema

As tecnologias podem ser classificadas a partir de seu tema principal e subtema (ou tema secundário). Para isso, foram elencadas as seguintes categorias operacionais: alimentação, educação, energia, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, renda e saúde.

A maior parte das experiências cadastradas tem como temática a geração de renda, seguida por educação, alimentação e meio ambiente, e recursos hídricos. Em dois casos, esta informação não foi declarada. Como subtema, educação aparece como o mais relevante, seguido por renda, alimentação e meio ambiente.

7. Assim como a FBB, outras organizações internacionais adotam conceitos de concursos, prêmios e plataformas para estimular e divulgar inovações sociais. Entre estas, o BID, através do Innovation Lab (I-Lab), e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Para mais informações, ver: <<https://bit.ly/2U4wWkD>> e <<https://bit.ly/3crPc6X>>.

8. CNPJ e natureza jurídica não constam do BTS. A partir do nome das instituições, identificou-se o CNPJ. A classificação destas instituições foi realizada pela busca do CNPJ no sítio da Receita Federal: <<https://bit.ly/2MqeJmB>>.

Ainda, em nove casos, o subtema não foi divulgado. Energia, habitação e saúde não aparecem em nenhuma das TS analisadas.⁹

TABELA 1
Classificação das TS por tema principal e subtema

Tema principal/subtema	Alimentação	Educação	Meio ambiente	Renda	Não informado	Total – tema principal
Renda	1	8	1	-	7	17
Educação	1	-	-	2	-	3
Alimentação	-	-	-	2	-	2
Meio ambiente	-	1	-	1	-	2
Recursos hídricos	1	-	-	-	-	1
Não informado	-	-	-	-	2	2
Total – subtema	3	9	1	5	9	27

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

6.1.2 Por instituição responsável pelo desenvolvimento da tecnologia

Localidade da instituição

Nordeste e Sudeste são as principais regiões de origem das instituições responsáveis pelo desenvolvimento de TS com foco em ES. No Nordeste, estas se concentram na Bahia e em Pernambuco. No Sudeste, nos quatro estados, elas estão presentes. No Sul, das sete tecnologias identificadas, seis delas têm origem no Rio Grande do Sul. Centro-Oeste e Norte são as regiões de origem de apenas uma instituição.

TABELA 2
Classificação das TS por região e estado da instituição

Estados/região	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Total
Bahia	6	-	-	-	-	6
Rio Grande do Sul	-	-	6	-	-	6
Pernambuco	3	-	-	-	-	3
São Paulo	-	3	-	-	-	3
Espírito Santo	-	2	-	-	-	2
Minas Gerais	-	2	-	-	-	2
Rio de Janeiro	-	2	-	-	-	2
Amazonas	-	-	-	-	1	1
Mato Grosso do Sul	-	-	-	1	-	1
Paraná	-	-	1	-	-	1
Total	9	9	7	1	1	27

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

9. É importante esclarecer que essa classificação foi realizada pelas instituições responsáveis pela tecnologia. A partir da leitura dos dossiês, os leitores podem identificar outras temáticas com as quais as tecnologias parecem estar relacionadas.

Natureza jurídica¹⁰

A maior parte das instituições responsáveis pelas TS foi classificada como associação privada. A autarquia federal é representada por uma universidade (Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila). Entre as fundações privadas, encontramos uma instituição religiosa (Fundação Luterana de Diaconia – FLD). Ainda, como órgão público, encontramos uma secretaria municipal.

TABELA 3
Classificação das TS por natureza jurídica da instituição

Associação privada	18
Autarquia federal	1
Cooperativa	4
Fundação privada	3
Órgão público do Poder Executivo municipal	1
Total	27

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

6.1.3 Público atendido

As instituições declaram quais foram os públicos atendidos pelas tecnologias desenvolvidas.¹¹ A menor parte das TS é voltada a um público específico. Como mostrado na tabela 4, quatro TS tiveram um único público como alvo, sendo em três casos as mulheres e em um a população em geral. Nas demais 23 TS, os públicos atendidos são diversificados, em sua maioria atendendo entre cinco e nove coletividades, sendo que em três casos ultrapassam vinte grupos diferentes.

TABELA 4
Classificação das TS por público atendido (quantidade)

Público atendido	Quantidade de TS
1	4
>1<5	6
≥5<10	11
≥10<20	3
≥20	3

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

10. A definição de naturezas jurídicas pode ser encontrada em: <<https://bit.ly/3gXalJU>>. Acesso em: 27 set. 2017.

11. Assim como na declaração de temas, os leitores e pesquisadores podem identificar outros públicos que não foram explicitamente declarados nos documentos apresentados. Por exemplo, na TS Feira Orgânica Abio, o público-alvo poderia ser também população em geral, já que a disseminação de alimentos orgânicos é um dos objetivos, mas este público não aparece listado no dossiê.

Os diversos públicos atendidos foram cadastrados pelas autoras nas seguintes categorias: *i*) perfil (mulheres; jovens; adultos; adolescentes; idosos; e portadores de deficiência); *ii*) profissão (agricultores familiares, assentados rurais, artesãos, empreendedores, catadores de material reciclável, desempregados, gestores públicos, jornalistas, pescadores, produtores rurais, professores, profissionais de saúde); *iii*) escolaridade (analfabetos e alunos dos ensinos básico, fundamental, médio e superior); *iv*) povos (afrodescendentes, povos tradicionais, população ribeirinha, povos indígenas, quilombolas); *v*) renda (população em situação de rua e famílias de baixa renda); *vi*) institucional (organização não governamental – ONG e lideranças comunitárias); além da população em geral.

No quesito *profissão*, destacam-se os agricultores familiares, artesãos e empreendedores (conjuntamente, 38 TS). Em perfil, os principais beneficiários foram as mulheres: dezessete TS tiveram como foco prioritário a geração de renda e o empoderamento do público feminino. Entre os povos, quatorze TS buscaram beneficiar afrodescendentes e/ou povos tradicionais.

TABELA 5
Classificação das TS por público atendido (tipo)

Profissão	82
Perfil	45
Povos	23
Renda	12
Institucional	12
Escolaridade	9
População em geral	6

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

6.1.4 Locais em que a TS foi implementada

Como discutido, as TS podem ser replicadas em diferentes ambientes.¹² Todavia, a maior parte das TS analisadas (dezessete) foi implementada em um único lugar. Três tecnologias superaram vinte localidades, sendo que, em um caso, 41 locais foram identificados.

12. Nesta análise, as localidades representam a cidade em que a TS foi implementada. Em alguns casos, a mesma TS foi implementada em bairros diversos de uma mesma cidade, mas a título de simplificação foi considerada somente uma vez na análise realizada.

TABELA 6
Classificação das TS por local de implementação (quantidade)

Locais em que a TS foi implementada	Quantidade de TS
1	17
>1<10	3
≥10<20	4
≥20	3

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

No total, as TS analisadas foram implementadas em 140 cidades de 22 estados presentes em todas as regiões do Brasil, ainda que poucas abranjam um número expressivo destas localidades. O Nordeste, além de ser líder (ao lado do Sudeste) na geração das TS, também é a região em que elas mais foram adotadas, com destaque novamente para o estado da Bahia (52 casos). Em seguida está a região Sul, impulsionada pelo Rio Grande do Sul (trinta casos). No Norte, somente seis localidades foram beneficiadas.¹³

TABELA 7
Classificação das TS por local de implementação (estado e região)

Estados/região	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
Alagoas	-	-	1	-	-	1
Amapá	-	1	-	-	-	1
Amazonas	-	3	-	-	-	3
Bahia	-	-	52	-	-	52
Distrito Federal	7	-	-	-	-	7
Espírito Santo	-	-	-	-	5	5
Goiás	4	-	-	-	-	4
Maranhão	-	-	2	-	-	2
Mato Grosso	2	-	-	-	-	2
Mato Grosso do Sul	2	-	-	-	-	2
Minas Gerais	-	-	-	-	8	8
Pará	-	1	-	-	-	1
Paraná	-	-	-	10	-	10
Pernambuco	-	-	17	-	-	17
Piauí	-	-	2	-	-	2
Rio de Janeiro	-	-	-	-	11	11
Rio Grande do Norte	-	-	3	-	-	3
Rio Grande do Sul	-	-	-	30	-	30
Rondônia	-	1	-	-	-	1
Santa Catarina	-	-	-	3	-	3

(Continua)

13. Os números identificados na tabela 7 indicam o somatório de vezes que um estado foi mencionado, seja porque várias TS foram implementadas nele ou porque a mesma TS foi implementada em várias cidades deste estado.

(Continuação)

Estados/região	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
São Paulo	-	-	-	-	11	11
Sergipe	-	-	1	-	-	1
Total	15	6	78	43	35	177

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

6.1.5 Instituições parceiras

As instituições parceiras são relevantes no apoio ao desenvolvimento e à reaplicação das TS. Entre estas TS selecionadas, cinco possuem somente um parceiro, e a maioria contou com a parceria de até dez instituições. Ao todo, foram identificadas 103 instituições parceiras, sendo que várias apoiaram mais de uma das 27 TS.¹⁴

TABELA 8
Classificação das TS por número de instituições parceiras

Instituições parceiras	Número de TS
1	5
>1<5	10
≥5<10	11
≥10	1

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

É possível ainda identificar a atuação das instituições parceiras nas TS. A tabela 9 apresenta um levantamento das principais expressões encontradas na descrição da atuação de tais instituições identificadas nas TS selecionadas. Destaca-se a importância do apoio financeiro, seguida da articulação, da capacitação e da divulgação das TS.

TABELA 9
Atuação das instituições parceiras nas TS

Atuação	Número de TS
Financeiro/fomento	35
Articulação/diálogo/mobilização/intercâmbio	18
Capacitação/formação/treinamento/recursos humanos/professores	16
Divulgação/difusão	15
Apoio técnico/produção de material e organização	14
Desenvolvimento de funcionalidades/modelagem	6
Infraestrutura	5

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

14. Cabe ainda ressaltar que algumas instituições, em especial a Petrobras, são mencionadas ao longo dos resumos e objetivos dos dossiês, mas não aparecem nas listas específicas de instituições parceiras, o que indica uma subestimação das parcerias inseridas no local adequado da base de informações.

6.2 Classificação de TS

As 27 TS foram classificadas de acordo com suas afinidades de propósito em seis grupos que serão analisados em sequência.

6.2.1 Bancos comunitários, moedas sociais e microcrédito (finanças solidárias)¹⁵

São eles: *i*) Banco Comunitário Chapadense; *ii*) Banco Comunitário de Desenvolvimento: a moeda social Kiriri; *iii*) Banco Comunitário de Desenvolvimento Social; *iv*) Banco Comunitário Verde Vida; *v*) Fundo de Negócio “As Marias”; e *vi*) Programa de Economia Solidária: empreendedorismo e inclusão social.

Essas seis tecnologias têm por objetivo estimular o desenvolvimento econômico local, viabilizando redes locais de consumo e produção, por meio da criação de bancos comunitários e moedas locais. Os bancos comunitários funcionam como agências bancárias em localidades nas quais estas inexistem, facilitando o pagamento de contas, o recebimento de recursos e o acesso a crédito a uma população até então sem tais possibilidades. Ainda, as moedas sociais, de circulação restrita a determinada localidade, permitem que a renda se concentre em regiões específicas, fomentando o crescimento da produção, do comércio e do empreendedorismo local. No caso do Banco Comunitário Verde Vida, a TS apresenta uma característica adicional: a troca de produtos recicláveis por alimentos no supermercado solidário, fomentando também a consciência ambiental, por meio de produtos que antes eram descartáveis e passaram a ter valor.

A partir dos dossiês dessas TS, não é possível identificar o impacto da renda nas comunidades. Mencionam, de forma genérica, o fortalecimento do comércio local, alguns números relativos a empréstimos concedidos e empreendimentos cadastrados, melhoria da renda dos moradores e, no caso do Banco Comunitário Verde Viva, impacto socioambiental.

6.2.2 Alimentos orgânicos: relação direta entre produtor e consumidor. Feiras Orgânicas Abio: promovendo a economia solidária e grupos de consumo responsável

Essas tecnologias têm por objetivo estabelecer uma relação direta entre produtores e consumidores de produtos orgânicos com base na economia solidária. Esta relação beneficia diretamente os consumidores, ao facilitar o acesso a tais produtos. E, com a eliminação dos *atravessadores*/intermediários, permite melhor remuneração dos produtores, assim como a redução do custo de comercialização e consequente venda a preços mais acessíveis aos demandantes.

As Feiras Orgânicas Abio são realizadas toda semana em diversos bairros no Rio de Janeiro. Os grupos de consumo responsáveis (GCRs) são grupos de pessoas

15. Sobre o conceito de finanças solidárias, ver Silva (2017b).

que se organizam para identificar consumidores e produtores locais de produtos orgânicos, e, assim, viabilizar sua aquisição. Inicialmente, são mobilizados os consumidores, seguidos da busca de agricultores e demais produtores, e, por fim, define-se coletivamente seu funcionamento: princípios, valores, formas de entrega, entre outros pontos.

O custo fixo de implantação das feiras é estimado em R\$ 4 mil, incluindo *banner*, logomarca etc., além de R\$ 2 mil por feira. Em relação aos resultados, as Feiras Orgânicas Abio apresentam o dossiê mais detalhado entre todas as tecnologias avaliadas, pois é o único caso que revela a variação na renda antes e após a criação da TS. Seu dossiê compara dados de 2010, ano de criação do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas, e de 2017.

TABELA 10
Feiras Orgânicas Abio (2010 e 2017)

Indicadores	2010	2017
Número de feiras	5	17
Número de produtores/agricultores	60	200
Alimentos (toneladas)	100	1.200
Faturamento (R\$)	600 mil	10 milhões
Faturamento/produtor (R\$)	10 mil	50 mil

Fonte: FBB (2017a).
Elaboração dos autores.

Todavia, vale destacar não somente a organização das feiras, mas também o crescimento generalizado da demanda por produtos considerados saudáveis.

Os mais de 25 GCRs existentes atualmente no Brasil envolvem mais de trezentos produtores e atendem a mais de 3.500 famílias. O dossiê cita como exemplo o GCR ComerAtivaMente (Universidade de São Paulo – USP/SP), que conta com 144 associados (consumidores) e trinta famílias de agricultores, e gerou, em novembro de 2016, retorno de R\$ 9.090 (portanto, R\$ 303/família/mês). A organização dos GCRs não exige recursos financeiros. Todavia, seria necessário considerar o custo de transporte relativo à entrega nas residências ou à retirada em locais específicos, além do próprio tempo dedicado à organização dos grupos, fatores que o dossiê da TS não aborda.

6.2.3 Internet: comércio e interação comunitária

São estas as TS: *i*) Cirandas.net: a rede social e econômica da e para a economia solidária; *ii*) Noosfero: plataforma *web* livre para a criação de redes sociais autônomas; *iii*) Rede de Comércio Justo e Solidário; e *iv*) Rede de Economia Solidária e Feminista: Redes e Sustentabilidade para o Bem Viver.

Essas TS utilizam a internet para promover o comércio e a interação de empreendimentos solidários. O Noosfero¹⁶ foi criado como plataforma colaborativa para a criação de redes sociais, educacionais e mídia livre, além de economia solidária, que sigam os princípios do *software* livre. O Cirandas.net,¹⁷ que faz parte da plataforma Noosfero e promove diretamente a articulação econômica, social e política de quem vive da economia solidária ou a apoia. Funciona também como uma loja *on-line* de produtos de empreendimentos solidários, com fotos dos produtos, preços e possibilidades de pagamento, sendo possível fazer buscas por produto, comunidade, empreendimentos, entre outros.

As demais TS (Rede de Comércio Justo e Rede de Economia Solidária e Feminista)¹⁸ também apresentam *sites* de divulgação de produtos e empreendimentos solidários. Entretanto, diferentemente do Cirandas.net, não há como comprar os produtos diretamente do *site*, somente mapear informações sobre os EES. Estas redes envolvem não somente a divulgação dos empreendimentos pelo *site*, mas também a participação em feiras e outras formas de divulgação.

No Noosfero, os custos de utilização – um computador, domínio e desenvolvimento de plataformas – são estimados em R\$ 3 mil fixos e R\$ 50,00 por ano. No Cirandas.net, os custos com servidor, manutenção técnica e dinamização são estimados em R\$ 24.600 ao ano (a.a.). O *site* já possui 9,6 mil usuárias(os),¹⁹ 750 *sites* de empreendimentos ativos, 2,5 mil produtos/serviços oferecidos, 670 comunidades e, em maio de 2015, movimentou R\$ 25 mil em vendas.

6.2.4 Produtos e processos industriais: setores ou atividades específicas agregadoras de valor

São eles: *i*) 10Caminhos: núcleos de *design* participativo em economia solidária; *ii*) Água e Economia Solidária; *iii*) Rede Caiçara de Turismo Comunitário: gerar renda e valorizar a cultura local; *iv*) Rede Industrial de Confecção Solidária; e *v*) Unidade Produtiva de Sabão Ecológico Verde Vida.

Essas tecnologias estão associadas à criação de produtos específicos, como objetos de *design* e artesanato,²⁰ cisterna de placas, roteiro de turismo, produção em escala de roupas hospitalares e sabão ecológico. As cisternas (TS Água e Economia Solidária) permitiram o armazenamento da água da chuva em oito EES, beneficiando duzentos agricultores familiares. O sabão ecológico, produzido a partir da reciclagem do óleo residual de fritura, viabilizou a produção mensal de quinhentas

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3kf9AND>>. Acesso em: 27 set. 2017.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3081M9b>>. Acesso em: 27 set. 2017.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/2XQ3lFQ>> e <<https://bit.ly/3gTJ4YT>>. Acesso em: 27 set. 2017.

19. Esse número foi obtido no dossiê da TS. De acordo com o *site*, o número de pessoas já chega a 13,4 mil.

20. Essa tecnologia envolve o desenvolvimento da técnica, a criação de protótipos de objetos e a gestão produtiva, de *marketing* e vendas.

barras de sabão e captação mensal de novecentos litros de óleo, gerando impactos positivos ambientais e, possivelmente, na renda (ainda que este valor não tenha sido divulgado). Na TS 10Caminhos, o coletivo de costura viabilizou a articulação de oito mulheres em regime de produção e responsabilidades compartilhadas. A produção de roupas hospitalares (TS Rede Industrial de Confecção Solidária) viabilizou três microempresas dedicadas ao corte, à criação e à modelagem, aumentando a renda média de R\$ 150,00 para mais de R\$ 1 mil (as demais TS não especificaram o impacto na renda).

Os custos de implementação dessas TS são variados; entretanto, em alguns casos, a especificação não está detalhada, impedindo identificar com precisão o que os custos abarcam e a sua periodicidade.

6.2.5 Articulação de redes de ES

São elas: *i*) Caravana da Economia Solidária; *ii*) Comércio Justo com Consumo Ético e Solidário (Coesperança); *iii*) Etnodesenvolvimento e Economia Solidária em Territórios Quilombolas; *iv*) Mulheres Tecendo a Rede de Economia Solidária no Sertão do Pajeú; *v*) Prática de Autogestão da Economia Solidária; e *vi*) Rede de Produtoras da Bahia.

Envolvem diversas iniciativas de fomento aos EES com o objetivo de fortalecer as ações dos coletivos, aprimorando a geração de renda e elevando sua autoestima e empoderamento. Ainda, visam viabilizar o acesso a políticas públicas, sensibilizar a sociedade civil e o poder público sobre os produtos de EES, valorizar a cultura local e o comércio justo e divulgar formas de produção e comercialização de bens produzidos via economia solidária. Entre as medidas adotadas estão a viabilização de espaços de comercialização, a realização de feiras, a promoção de trocas solidárias, a arrecadação e o fortalecimento de fundos rotativos solidários, o desenvolvimento de comércio justo e solidário e do consumo consciente, o fomento à agricultura familiar agroecológica e a promoção de seminários temáticos. Algumas TS são direcionadas a grupos particulares, como mulheres e quilombolas. Parte delas foca segmentos específicos, como agricultura familiar, enquanto outras são diversificadas, promovendo também o artesanato e a confecção, entre outros.

Entre os resultados tácitos estão a realização de caravanas com oficinas, feiras, constituição de fundos rotativos para capital de giro e produção de cartilhas. Algumas TS mencionam o resgate da autoestima e da cidadania e o empoderamento, especialmente o feminino. Também descrevem o número de EES envolvidos e mencionam o aumento da renda, mas não detalham o impacto que as TS tiveram nestes quesitos. Apenas na TS Comércio Justo com Consumo Ético e Solidário é mencionado que 80% dos associados da Coesperança tiram seu sustento da comercialização direta.

6.2.6 Metodologias de aprimoramento dos EES

São elas: *i*) Isonoma: Práticas de Cooperativismo e Desenvolvimento Humano; *ii*) Metodologia de Incubação para Empreendimentos de Economia Solidária; *iii*) Mutirão Ciranda: Jovens e Mulheres da Agricultura Familiar (Serta); e *iv*) Planos de Comunicação: Valorizando a Identidade e Gerando Divulgação e Renda.

Essas tecnologias tratam especificamente de metodologias voltadas ao aprimoramento e à divulgação de EES em segmentos diversos, tais como artesanato, reciclagem e agricultura familiar. As metodologias podem envolver produção de cartilhas, assessoria técnica e de gestão, promoção do comércio justo, fortalecimento de vínculos e qualidade dos produtos e elaboração de planos de comunicação. No caso da TS Isonoma, envolve a incubação de empreendimentos com assessorias gerencial, mercadológica e técnica. Em nenhum dos casos o impacto na renda foi detalhado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo mapear a fronteira entre tecnologia social e economia solidária a partir da análise do banco de informações da FBB. Estudos detalhados do impacto destas tecnologias nos empreendimentos analisados exigirá o uso de dados complementares, já que as informações disponibilizadas nos dossiês não permitem uma avaliação mais aprofundada destes resultados.²¹ Além de avaliar o impacto de tais tecnologias, é possível pensar em como aprimorá-las, a partir de análises de seus pontos fracos e fortes. Neste sentido, o papel das universidades e instituições de pesquisa pode ser central no aprimoramento técnico, assim como o Estado é agente essencial na elaboração de políticas para sua viabilização e disseminação.

Em relação aos grupos de tecnologias, algumas questões surgiram durante o processo de análise. No caso dos bancos comunitários e moedas sociais, cabe indagar qual a capacidade e os limites deste instrumento no estímulo ao desenvolvimento local. Ainda, haveria como inserir a população atualmente excluída do setor financeiro por meio de alterações nos procedimentos dos bancos públicos convencionais? Quais os riscos envolvidos na proliferação de moedas sociais? Sobre as TS voltadas à promoção de agricultura familiar e consumo de produtos orgânicos, cabe indagar qual o melhor instrumento a ser utilizado: a realização de feiras ou o incentivo a grupos de consumo. A partir dos exemplos analisados, o retorno financeiro das feiras mostrou-se superior ao dos grupos de consumo.²²

Já a divulgação de EES por meio de sítios na internet é um salto importante para aumentar o acesso e reduzir os custos de vendas. Entretanto, para que seja

21. Sobre avaliações de programas sociais da FBB, ver Roman (2013), Costa (2013) e Moraes e Borges (2010).

22. Cabe ressaltar que as Feiras Orgânicas Abio atendem a região mais rica do Rio de Janeiro, a Zona Sul, o que nos leva a questionar até onde vai o potencial de atendimento de alimentos orgânicos para as camadas de menor renda da população.

sustentável, pode ser necessário investir no aprimoramento dos *sites* próprios. Outra questão importante que vale para todos os produtos ligados à economia solidária é abandonar a ideia ainda presente do assistencialismo, de que o consumidor irá *comprar para ajudar*, dado que isto limita a sustentabilidade dos empreendimentos. Portanto, além de aprimoramentos constantes no *site* (avaliando a pertinência de inclusão de consumo direto dos produtos pelos portais, nos casos em que isto não foi encontrado), investimentos no *design* dos produtos e em sua divulgação e logística parecem ser relevantes. Nestes aspectos, políticas públicas de custo baixo podem promover saltos significativos nos empreendimentos e na renda gerada por seus produtores. Em relação aos produtos e processos industriais e às redes de EES, também se mostra relevante investir no constante aprimoramento e na qualidade dos produtos, assim como em formas de divulgá-los e comercializá-los.

Algumas dessas tecnologias devem ser analisadas individualmente, enquanto outras (por exemplo, bancos comunitários e moedas sociais) podem ser analisadas em bloco, comparando regiões que as adotaram a outras, semelhantes, que não inseriram tais TS. O impacto na renda, assim como a consistência deste impacto, é uma variável-chave a ser analisada, mas outras, como consequências ao meio ambiente, devem ser consideradas quando pertinente. Ainda, retornos não financeiros podem ser mais relevantes para diversas comunidades. Assim, questões como o nível de satisfação das coletividades, o empoderamento e a autoestima podem ser estudadas por métodos específicos de análise.

Por fim, ainda que o esforço da FBB em cadastrar e premiar TS seja digno de nota, não se pode deixar de mencionar as possibilidades de aprimoramento das informações apresentadas nos dossiês das TS. Em especial, notam-se campos incompletos ou não informados, como tema, impacto ambiental e atuação das instituições parceiras. Uma variável de especial interesse, a variação na renda, só foi claramente declarada em uma das TS avaliadas. Os problemas enfrentados pela própria criação, instalação e reaplicação das TS também é pouco explorado. Em alguns casos restam dúvidas se, a partir dos dossiês, seria de fato possível reaplicar todas as tecnologias.

REFERÊNCIAS

CORRÊA, R. F. **Tecnologia e sociedade**: análise de tecnologias sociais no Brasil contemporâneo. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia Social & Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

COSTA, A. B.; DIAS, R. Políticas públicas e tecnologia social: algumas lições das experiências em desenvolvimento no Brasil. *In*: COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia Social & Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013, p. 223-246.

DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 187-210, 2004.

FBB – FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Banco de Tecnologias Sociais**. Brasília: FBB, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/3lK1Bbm>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Relatório de Atividades 2016**. Brasília: FBB, 2017b.

GAPI-UNICAMP – GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Tecnologia social e economia solidária: construindo a ponte. **Mundos Plurales, Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 1, n. 1, p. 59-78, nov. 2014.

JESUS, V. M. B.; COSTA, A. B. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. *In*: COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia Social & Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

LIMA, M. T.; DAGNINO, R. P. Economia solidária e tecnologia social: utopias concretas e convergentes. **Otra Economía**, v. 7, n. 12, p. 3-13, 2013.

MORAIS, L.; BORGES, A. (Orgs.). **Novos paradigmas de produção e consumo: experiências inovadoras**. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

ROMAN, A. **Avaliação de programas e projetos sociais: a experiência da Fundação Banco do Brasil**. Brasília: FBB, 2013.

SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, no prelo).

SINGER, P.; KRUPPA, S. M. P. Senaes e a economia solidária: democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais. **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**, Rio de Janeiro, p. 89-102, 2004.

OUTRA INOVAÇÃO É POSSÍVEL: A RELEVÂNCIA DO PRONINC E A CONSOLIDAÇÃO DAS ITES COMO ESPAÇO DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO¹

Felipe Addor²
Layssa Maia³
Thaís Oliveira⁴

1 INTRODUÇÃO

O campo das incubadoras tecnológicas de economia solidária (Ites) vem se consolidando como um dos principais espaços de construção de caminhos contra-hegemônicos em duas searas. Primeiro, como política de apoio à construção de uma nova economia, estruturada em empreendimentos econômicos solidários (EES) e baseada nos princípios da cooperação, da coletividade, da solidariedade, do respeito ao meio ambiente, da autogestão. Segundo, como estímulo à criação de grupos universitários que fortaleçam uma visão da universidade mais integrada à sociedade e com maior atenção às demandas da população brasileira, articulando intensamente ensino, pesquisa e extensão, conforme orienta nossa Constituição.

A prática da incubação realizada nesses núcleos assume, portanto, um papel duplo, pois, por meio das suas atividades, volta-se para a sociedade, no apoio aos processos de auto-organização de grupos socialmente excluídos, e também para a universidade, produzindo insumos para pesquisa, construindo processos de aprendizagem, mobilizando e integrando diversas áreas do saber e campos de atuação profissional. Atualmente, há mais de cem Ites localizadas em instituições de ensino superior de todo país e, contrariando a tendência histórica de marginalização da extensão universitária perante o ensino e a pesquisa, a sua prática caracteriza-se como importante exemplo para o resgate da funcionalidade das universidades públicas brasileiras em direção à produção de conhecimento que contribua com a transformação social.

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada e ampliada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 63. Disponível em: <<https://bit.ly/3gQbanv>>.

2. Pesquisador-extensionista do Núcleo de Solidariedade Técnica (Soltec), diretor-geral do Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Nides/UFRJ) e coordenador-geral da Avaliação Proninc 2017. *E-mail*: <felipe@nides.ufrj.br>.

3. Pesquisadora extensionista do Soltec/UFRJ. *E-mail*: <layssarma@gmail.com>.

4. Orientadora pedagógica no Programa Mumbuca Futuro, em Maricá-RJ. *E-mail*: <thaiscs.oliveira@yahoo.com.br>.

O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc) surge como um dos principais pilares de fortalecimento da trajetória das incubadoras. Esse programa pode ser considerado uma das mais relevantes políticas do campo da economia solidária, uma vez que atua de forma estratégica ao financiar, simultaneamente, empreendimentos e grupos de pesquisadores, técnicos e estudantes comprometidos em produzir conhecimento a partir das demandas populares. Nesse sentido, une o governo federal – por meio de secretarias, ministérios e instituições de fomento – à academia e aos setores populares, contribuindo para a formação e o fortalecimento de quadros em diferentes meios.

Durante 2016 e 2017, o Soltec, programa do Nides/UFRJ, realizou a avaliação qualitativa, quantitativa e participativa do Proninc, por meio de uma demanda da antiga Secretaria Nacional de Economia Solidária do extinto Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE).

A construção da avaliação foi feita em diálogo constante com a Senaes/MTE e as duas redes que articulam as Ites no país: Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCPs) e Rede Unitrabalho. O caráter participativo da avaliação garantiu uma qualificada participação de estudantes, técnicos e professores que trabalham no cotidiano das incubadoras e que possuem a experiência da incubação.

O objetivo principal da pesquisa foi avaliar a política pública de apoio aos projetos e programas universitários de incubação em economia solidária, em especial a Chamada Pública nº 89/2013, no que se refere tanto aos processos de gestão e operacionalização do Proninc quanto ao desempenho das incubadoras em quatro dimensões: *i*) o seu funcionamento interno, considerando uma perspectiva participativa, horizontal e autogestionária; *ii*) a relação entre as incubadoras e os EES, por meio da ação extensionista na incubação e assessoramento técnico; *iii*) a relação entre as incubadoras e as instituições de ensino superior e centros de pesquisa aos quais se vinculam; e *iv*) as suas formas de inserção no movimento e nas políticas públicas de economia solidária.

Este capítulo, portanto, possui dois objetivos principais: *i*) apresentar os dados obtidos a partir da experiência da avaliação, contribuindo para aprofundar o conhecimento sobre o universo das Ites; e *ii*) realizar uma discussão sobre a potencialidade do trabalho das incubadoras enquanto construtoras de um novo arcabouço teórico, técnico e metodológico, pautado no desenvolvimento de inovações e tecnologias sociais.

Iniciamos com uma apresentação do Proninc e seu percurso de apoio à construção das Ites e de fortalecimento ao campo da economia solidária na seção 2. Em seguida, na seção 3, descrevemos o contexto das incubadoras e apresentamos os principais dados obtidos a partir da avaliação. Nas seções 4 e 5, discutimos a

relação entre os conceitos de inovação social e tecnologia social no trabalho das incubadoras com os EES, buscando realizar uma nova categorização dessas inovações, com base nas respostas dadas pelas incubadoras sobre esse tema. Na seção 6, é feita uma análise da tecnologia social nas Ites e, por fim, na seção 7, as últimas considerações são expostas.

2 O PRONINC

O Proninc se consolidou como política pública fruto da trajetória das Ites. Estas estão historicamente atreladas ao movimento de economia solidária no Brasil, que despontou, a partir da década de 1990, como uma reação de grupos populares à crise econômica e contou com o apoio de organizações públicas e da sociedade civil.

2.1 Histórico do Proninc

A década de 1990 foi marcada por mobilizações e campanhas sociais em prol da cidadania e contra a exclusão social, o desemprego, a fome e a miséria. Uma das campanhas com maior notoriedade foi a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, lançada em 1993 e liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, também conhecido como Betinho. Essa ação levou à criação de milhares de comitês, entre eles o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (Coep), em 1993. Entre as entidades que faziam parte desse comitê, estavam a UFRJ e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Foi no âmbito dessa ação e com a intenção de colocar o conhecimento universitário à disposição dos grupos sociais excluídos para a geração de trabalho e renda que, em 1995, a Fiocruz, a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa em Engenharia da UFRJ (Coppe/UFRJ) iniciaram as primeiras experiências que provocaram o surgimento da Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos, caso paradigmático de incubação em empreendimentos populares no país (Fraga, 2012; IADH, 2011).

Tendo se constituído como uma experiência-piloto, a Coppe/UFRJ terminou por organizar a metodologia e continuar as pesquisas no tema, tornando-se o espaço institucional para a criação da primeira incubadora tecnológica de economia solidária do Brasil, que teve sua inauguração oficial em 1996.

A criação da ITCP/UFRJ inspirou-se em alguma medida nas incubadoras tecnológicas tradicionais, voltadas para a incubação de empresas. Essas organizações surgem nos Estados Unidos, por volta dos anos 1960, e chegam ao Brasil vinte anos depois. Por se distinguir das incubadoras tecnológicas tradicionais e, consequentemente, por se basear em princípios de inclusão social, cooperação, participação e solidariedade, a incubação de EES, ao longo dos anos, precisou ressignificar sua

metodologia para se adequar às demandas dos grupos populares, uma vez que os instrumentos de planejamento e gestão concebidos para as empresas tradicionais não davam conta da realidade desses empreendimentos. A incubação desses empreendimentos abrange aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, objetivando desenvolver formas de gestão mais democráticas e participativas, voltadas para o bem-estar dos trabalhadores.

Em contato com a experiência da UFRJ, outras universidades públicas começaram a organizar suas próprias Ites e a se articular em redes de apoio. Assim, o número de incubadoras no país cresceu de maneira significativa e, em 1998, foi criada formalmente a primeira edição do Proninc. Nesse momento, o programa viabilizou financeiramente a criação de novas incubadoras em cinco universidades: *i*) Universidade Federal do Ceará (UFC); *ii*) Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); *iii*) Universidade de São Paulo (USP); *iv*) Universidade Estadual da Bahia (Uneb); e *v*) Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), além da manutenção da ITCP/UFRJ. A criação do programa se deu a partir da articulação institucional entre a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Fundação Banco do Brasil (FBB), o Coep e as instituições de ensino superior (IES) mencionadas.

Após essa edição inicial, o financiamento para as incubadoras entrou em um hiato que durou até 2003. O Proninc só foi retomado com a criação da Senaes no âmbito do MTE, e isso pode ser considerado resultado de uma conjuntura em que ocorria, além da já mencionada criação de novas incubadoras, uma crescente articulação de duas redes de incubadoras: a Rede Unitrabalho – instituída como rede de incubadoras em 2001 – e a Rede de ITCPs – criada em 1999. Essas redes contribuíram para o surgimento de novas incubadoras e a gestão daquelas já existentes, organizando-as nacionalmente.

No ano do seu lançamento pela Senaes/MTE, o Proninc era o segundo maior projeto da secretaria, consumindo 14% dos seus recursos (Fraga, 2012), além de possuir boa articulação com outros ministérios, como os: do Desenvolvimento Social (MDS); da Saúde (MS); da Educação (MEC); da Cultura (MinC); da Pesca e Aquicultura (MPA); da Justiça (MJ); e do Turismo (MJ). Como resultado, formou-se o Comitê Gestor do Proninc, que contou com a participação dos ministérios citados anteriormente, da Finep, da FBB, do Coep, das duas redes de incubadoras e do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (Forproex). Assim, o comitê gestor tornou-se uma instância que tinha como finalidade fazer a gestão do programa, planejando e definindo prioridades, metas e diretrizes para a seleção de projetos, além de ser responsável também por monitorar e avaliar os resultados do programa.

Em 2003, já existiam 33 incubadoras organizadas pela Rede Unitrabalho e pela Rede de ITCPs, tendo o Proninc oferecido apoio a todas “tanto para dar

continuidade à incubação como para ajudar a criar novas incubadoras” (Fraga, 2012, p. 99). Entre 2003 e 2006, foram apoiadas 43 incubadoras, incluindo-se as antigas e as novas, por meio de duas encomendas, uma em 2003 e outra em 2005, quando se buscou priorizar regiões ainda não atendidas.

Em 2007, a partir das experiências anteriores, as chamadas públicas começaram a distinguir o apoio a incubadoras antigas e novas. Nesse ano, foi instituída uma encomenda para incubadoras já existentes (categoria A) e outra para incubadoras a serem criadas com os recursos do programa (categoria B); no total, concorreram oitenta instituições, tendo sido apoiadas 27 antigas (categoria A) e 36 novas (categoria B). No mesmo ano, consolidou-se a parceria entre a Senaes/MTE e a Finep em torno do Proninc, por meio de um convênio de três anos que previa a execução pela Finep da gestão e do acompanhamento dos recursos. Ao longo desses anos, o Comitê Gestor do Proninc foi se consolidando e se ampliando, com a inclusão de novos órgãos, até que, em 2010, foi aprovado o Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010, oficializando o Proninc e o seu comitê gestor e estabelecendo suas diretrizes.

No ambiente acadêmico, o campo também foi ganhando força. A partir de 2005, o Programa de Extensão Universitária (ProExt) do MEC passou a incluir, no seu edital, uma linha de apoio à geração de trabalho e renda em economia solidária como subtema de *políticas de direitos humanos e desenvolvimento social*. Em 2006, o subtema entrou para uma das linhas temáticas contempladas pelo edital. Em 2009, a linha temática ganha foco no processo de incubação de EES com o nome de “Trabalho, emprego e incubação de empreendimentos econômicos solidários” (Fraga, 2012, p. 74), e, em 2010, torna-se mais diretamente ligada às incubadoras, denominada de “Geração de trabalho e renda por meio da incubação de empreendimentos econômicos solidários (*idem, ibidem*).

É importante destacar a ação da Senaes/MTE e do Comitê Gestor do Proninc como os principais articuladores entre órgãos e instituições governamentais para viabilizar o financiamento das ações das incubadoras, conforme descrito na tabela 1.

TABELA 1
Execução de recursos pelo Proninc¹

Anos	Entidades executoras	Fontes	Valores (R\$ milhões)	Incubadoras beneficiadas
2003-2004	Finep	MDS	5,13	24
2005-2006	Finep	Finep	1,34	10
2007-2008	Finep, MDS e FBB (modalidades A e B)	Finep, MEC, MDS e FBB	10,56	55
2007-2008	Finep	Mtur e Finep	5,05	11
2008	Seap/MPA	Seap/MPA	2,89	7
2009	ProExt/MEC	MEC	3,00	34

(Continua)

(Continuação)

Anos	Entidades executoras	Fontes	Valores (R\$ milhões)	Incubadoras beneficiadas
2009	Finep (modalidade C)	PNI/MCTI e fundos setoriais	2,74	19
2010	ProExt/MEC	MEC	4,20	60
2010	Senaes	Senaes	4,00	32
2010	Senaes e Finep	Finep, Senaes e Redes	7,50	22
2011	ProExt/MEC	MEC	5,30	58
2013	ProExt/MEC	MEC	6,10	56
2013	Senaes e CNPq	MCTI e CNPq	15,60	84
2014	ProExt/MEC	MEC	4,30	35
2015	Senaes, MCTI e CNPq	MCTI e CNPq	2,00	22
2015	ProExt/MEC	MEC	5,80	33
2016	ProExt/MEC	MEC	3,10	18
Total			88,61	580

Fonte: Fraga (2012).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Os dados referentes aos itens 1 a 9 foram tirados de IADH (2011) e Fraga (2012). Os dados dos itens 10, 13 e 15 foram obtidos por meio de informações dadas por técnicos da Senaes/MTE. As informações dos itens 11, 12, 14, 16 e 17 foram retiradas dos resultados das chamadas do ProExt, no *site* do MEC.

Obs.: Seap – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; PNI/MCTI – Programa Nacional de Incubadoras e Parques Tecnológicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e Redes – Rede de ITCPs e Rede Unitrabalho.

2.2 As políticas de avaliação do programa e seu contexto político atual

O Proninc foi historicamente operacionalizado por meio de editais de chamadas de projetos, cuja seleção é feita considerando seus conteúdos, áreas de atuação e formas de implementação. A partir dessa seleção, é possível estabelecer critérios de alocação de recursos e definir instrumentos para monitorar e acompanhar o andamento desses projetos, evidenciando uma preocupação efetiva com o monitoramento do programa.

A partir de 2005, a Senaes/MTE direcionou esforços para consolidar uma política de monitoramento e avaliação do Proninc. De acordo com as orientações do comitê gestor, as avaliações externas, de caráter quantitativo e qualitativo, devem ser realizadas periodicamente e abordar os seguintes eixos de análise: caracterização e desempenho das incubadoras; perfil e desempenho dos empreendimentos; e gestão e operacionalização do programa (Cunha, 2012).

O primeiro trabalho de avaliação foi feito pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase). Os resultados desse esforço avaliativo, que perduraram por 2005 e 2006, encontram-se materializados na publicação *Diagnóstico e impactos do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares* (Varanda e Cunha, 2007). Na ocasião, foram visitadas 33 incubadoras e 315

empreendimentos. A segunda avaliação foi realizada entre janeiro de 2010 e março de 2011 pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). O recorte dessa avaliação foram 65 incubadoras apoiadas pelos editais do Proninc. Ao todo, foram visitadas 54 incubadoras e 171 empreendimentos (IADH, 2011).

Já a terceira avaliação do programa, foco deste capítulo, foi realizada pelo Soltec/Nides/UFRJ em 2016 e 2017, e inferiu-se sobre a Chamada Pública nº 89/2013 do Proninc, que aportou recursos para 84 incubadoras em todo território nacional. Desse universo, foram visitadas 64 incubadoras – sendo 23 da linha A, que são as mais antigas, e 41 da linha B, que são as criadas recentemente – e 128 empreendimentos.⁵

Durante o período de realização da última avaliação, o Comitê Gestor do Proninc encontrava-se desativado e as mudanças políticas ocorridas no país naquele momento afetaram a Senaes/MTE. A secretaria foi rebaixada a subsecretaria do Ministério do Trabalho e grande parte dos quadros técnicos, que historicamente lutaram para construí-la, deixou de fazer parte de sua composição. Inicialmente, essa mudança gerou um cenário de incerteza no desenvolvimento da avaliação, tendo sido possível prosseguir devido ao comprometimento desses quadros e também do profícuo vínculo criado com as redes de incubadoras.

Em 2019, a então Subsecretaria Nacional de Economia Solidária foi extinta e transformada em um departamento do Ministério da Cidadania, uma vez que o Ministério do Trabalho, onde era alocada anteriormente, também passou por processo de extinção pelo governo federal. Atualmente está associada à Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana, o que ainda gera uma fragmentação da política, pois ela atendia trabalhadores dos segmentos urbano e rural (Ribeiro, 2019).

Diante disso, iremos apresentar, na seção 3, os principais resultados da Avaliação Proninc 2017, realizada pelo Soltec/Nides/UFRJ. É importante salientar que iremos expor apenas uma parte da totalidade dos dados obtidos a partir da avaliação.⁶ Iniciaremos pelos resultados pertinentes à estrutura e ao funcionamento interno da incubadora para, em seguida, tratar das relações das Ites com: os empreendimentos incubados; as instituições de ensino superior; e, finalmente, o movimento de economia solidária.

5. Os relatórios das três avaliações podem ser acessados no portal: <<https://nides.ufrj.br/index.php/proninc>>.

6. A versão completa do relatório de avaliação, bem como as ferramentas de pesquisa e uma série de outros materiais, pode ser acessado em: <<http://nides.ufrj.br/index.php/proninc>>.

3 AS ITES

Atualmente, estima-se que há em torno de 110 Ites em funcionamento em praticamente todos os estados do país, envolvendo estudantes, professores, pesquisadores e técnicos das instituições de ensino superior.

As Ites são iniciativas acadêmicas que têm como prática incentivar a interação do meio universitário com grupos de trabalhadores envolvidos na construção de um empreendimento econômico cooperativo. Inicialmente, surgiram com a finalidade de oferecer formas permanentes de geração de trabalho e renda para indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social e econômica. No entanto, ao longo dos anos, as incubadoras amadureceram sua proposta e hoje apoiam a formação e a consolidação dos empreendimentos, além de ter enfoques mais amplos como o apoio a cadeias produtivas e redes de comercialização e o intuito de transformar internamente a universidade, aproximando-a dos interesses, desejos e necessidades dos setores populares (Della Vecchia *et al.*, 2011).

A tabela 2 resume alguns dados quantitativos que demonstram o desempenho das incubadoras apoiadas pela Chamada Pública nº 89/2013, que totalizaram 84 incubadoras. Além de apoiar a criação e o desenvolvimento de EES e atingir, indiretamente, cerca de 30 mil trabalhadores, as incubadoras contribuem para a produção científica de conhecimento e para a formação de estudantes que passam pelas atividades de incubação.

TABELA 2
Desempenho das incubadoras em diferentes dimensões

	Linha A	Linha B	Total (64 incubadoras)	Projeção total ¹ (84 incubadoras)
Integrantes que passaram pelas incubadoras	1.022	831	1.853	2.751
Publicações acadêmicas	1.790	1.222	3.012	4.490
Publicações técnicas	2.258	1.481	3.762	5.719
Empreendimentos apoiados	381	395	776	1.106
Trabalhadores dos empreendimentos	8.611	13.951	22.562	32.009

Fonte: UFRJ (2017).

Nota: ¹ A projeção foi feita calculando os números para as vinte incubadoras da linha A não visitadas, com base na média das 21 incubadoras da linha A estudadas.

As incubadoras avaliadas distribuem-se predominantemente nas regiões Sudeste (27%), Sul (26%) e Nordeste (24%); com menor participação, estão as regiões Centro-Oeste (16%) e Norte (7%). Há que se notar que apenas 35% encontram-se em capitais ou regiões metropolitanas, ao passo que o restante (65%) está instalado no interior de seus estados, o que indica uma boa capilaridade do programa. No que tange ao ambiente institucional, metade das Ites estudadas localiza-se em universidades federais, seguidas pelas universidades estaduais (19%), institutos

federais e centros federais de educação tecnológica – Cefets (14%), instituições privadas (11%) e parques tecnológicos (3%).

Foi possível perceber, pela pesquisa, uma maior distribuição dos tipos de instituição, havendo menor concentração em universidades federais (caindo de 56,5%, na linha A, para 46,3%, na linha B) e ampliando a presença de incubadoras em institutos federais (4,3%, na linha A, e 19,5%, na linha B), além de uma nova institucionalidade que são os parques tecnológicos, que antes possuíam apenas incubadoras tecnológicas tradicionais. Essa mudança de característica também está ligada, naturalmente, ao fortalecimento de universidades e *campi* fora das capitais e à implantação de muitas novas unidades dos institutos federais ao redor do país, ambas as ações estimuladas fortemente pelo governo federal entre 2003 e 2016.

3.1 Recursos das incubadoras

Um aspecto importante de se analisar no campo das incubadoras é o quanto seu funcionamento possui uma relação de relativa dependência à continuidade do financiamento. Não se pode negar que a economia solidária ganhou espaço na sociedade e na academia nos últimos anos, o que permitiu a ampliação dos espaços de reflexão e ensino sobre esse tema, além da criação de mais grupos atuantes na extensão com essa perspectiva. No que tange às incubadoras, identifica-se o quanto a política pública tem sido relevante para a proliferação desses grupos. A pesquisa permitiu denotar, por exemplo, que 70,7% das incubadoras da linha B (29 das 41) foram criadas no âmbito de um edital do Proninc.

Além dos recursos oriundos do Proninc, 66% dos grupos contam com algum apoio financeiro das IES, 48% já foram beneficiados pelo ProExt/MEC, 30% já receberam recursos por meio de outras parcerias com o governo federal, 17% com o governo estadual, 15% com o governo municipal e 9% com empresas.⁷ Pouco mais da metade das incubadoras (58%) afirma que possui recursos para além do Proninc e da contrapartida da IES, sendo isso mais recorrente nas incubadoras mais antigas (74%) que nas mais recentes (49%). Foi possível identificar que um número significativo de incubadoras da linha B possui uma grande dependência dos recursos do Proninc, correndo risco de descontinuidade das atividades no caso de não haver mais o financiamento.

Constata-se, assim, que os recursos do Proninc e outros recursos federais têm grande relevância para a manutenção das atividades de incubação. A proporção de recursos do Proninc em relação ao total de recursos da incubadora foi observada como alta, principalmente nas incubadoras da linha B, entre as quais mais da metade (51,2%) declara que de 80% a 100% dos recursos são oriundos dessa fonte.

7. Dada a possibilidade de os entrevistados marcarem mais de uma opção, a soma das porcentagens excede 100%. Isso ocorreu com diversas perguntas que admitiam resposta múltipla.

Por sua vez, as incubadoras de linha A, mais antigas, conseguem diversificar as fontes de recursos, buscando incorporar outros financiamentos advindos do âmbito estadual, municipal e inclusive do setor privado ou do terceiro setor.

O apoio das IES com relação à infraestrutura é fundamental para o funcionamento das incubadoras. Dos grupos visitados, 67% afirmaram que consideram ter uma infraestrutura adequada para o desenvolvimento do seu trabalho. Na autoavaliação das incubadoras sobre sua sustentabilidade, 36% consideram que já estão bem consolidadas política, acadêmica e institucionalmente. Entretanto, apenas 5 das 64 incubadoras (8%) consideram-se consolidadas financeiramente.

Esse dado corrobora uma percepção quanto ao uso dos recursos do Proninc. Os integrantes das incubadoras destacam sempre a importância quanto à continuidade dos financiamentos do programa, argumentando que a interrupção dos repasses, ou a não continuidade dos editais, gera uma desestruturação das ações. O principal impacto está na desmobilização da equipe de incubação (principalmente técnicos e estudantes), assim como na dificuldade logística de manter as visitas, com gastos de transporte, alimentação e material de consumo.

3.2 Inserção na instituição de ensino superior

Além de assessorar EES, as incubadoras têm consolidado seu trabalho por meio da sua institucionalização e seu reconhecimento no interior das IES. A maioria das incubadoras se considera formalizada dentro da sua instituição, embora apenas cerca da metade (52%) tenha afirmado estar efetivamente institucionalizada. Como, em geral, essa institucionalização é resultado de um processo burocrático de longo prazo, era esperado que as incubadoras mais antigas tivessem maior grau de institucionalização (74%) que as mais recentes (39%). Entre todos que responderam que a incubadora era institucionalizada, os fatores mais elencados foram: *portaria* (55%), *existência de docentes e/ou funcionários alocados* (55%), *inserção no Estatuto da IES* (42%) e *pagamento de função gratificada* (12%).

Quanto ao tipo de vinculação das incubadoras com as IES, pouco mais da metade das incubadoras possui vínculo com a pró-reitoria de extensão (52%), indicando como, em muitos casos, a atuação das incubadoras está vinculada a uma política de fortalecimento da extensão nas IES. Apesar disso, em relação às avaliações anteriores, observa-se uma diminuição da porcentagem de incubadoras vinculadas a pró-reitorias de extensão: em 2005, era de 63% (Varanda, Cunha e Cunca, 2005) e, em 2011, 73% (IADH, 2011). Contudo, é preciso destacar que tem surgido, entre os grupos mais recentes, uma maior diversidade de alocação institucional, já que as novas incubadoras, linha B, possuem um vínculo com pró-reitorias de extensão ainda menor (49%).

Como já desenvolvido anteriormente, as Ites representam um rico espaço de construção acadêmica, sendo, muitas vezes, uma prática intensa de efetivação da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. No diálogo com os gestores das IES, víamos com frequência uma avaliação muito positiva das incubadoras, principalmente na sua capacidade de aproximação da universidade com a sociedade e na prática de levar às atividades de ensino e pesquisa a problemática vivenciada no campo com os empreendimentos. Das 64 incubadoras visitadas, um número significativo informou desenvolver formalmente atividades de extensão, como projetos de extensão (84%), eventos de extensão (75%), cursos (70%) e programas de extensão (53%).

A evidência coletada na pesquisa também permite destacar o envolvimento das incubadoras com as atividades de pesquisa e ensino, o que refuta a ideia comumente difundida entre os pares acadêmicos de que ao se trabalhar com extensão não se desenvolve pesquisa. A maioria das incubadoras (71,9%) afirmou ter envolvimento com grupos de pesquisa, sendo esse vínculo um pouco mais nítido entre as incubadoras da linha A. A tabela 3 reforça essa análise.

TABELA 3
Proporção de envolvimento de incubadoras com atividades de pesquisa e ensino¹
(Em %)

	Linha A	Linha B	Total
Vínculo com grupos de pesquisa	82,6	65,9	71,9
Vínculo com programa de pós-graduação	78,3	36,6	51,6
Contribuição em disciplinas de graduação e pós-graduação	87,0	63,4	71,9
Contribuição com disciplinas de extensão	21,7	22,0	21,9

Fonte: UFRJ (2017).

Nota: ¹ Proporção que está envolvida.

Na pesquisa, foi feito um levantamento do número de produções acadêmicas das incubadoras. Mesmo considerando imprecisões em função de alguns casos que não responderam com exatidão, é relevante destacar que, nos 64 grupos analisados, identificamos, entre os produtos mais relevantes, 841 apresentações de trabalho ou palestras, 607 trabalhos publicados em anais de eventos, 412 comunicações/pôsteres, 212 artigos publicados em periódicos, 145 capítulos de livros e 58 livros, além de 384 trabalhos de conclusão de estudantes, distribuídos em monografias (270), dissertações (82) e teses (32).

A preocupação de aproximar a formação dos estudantes da realidade social e o objetivo de formar quadros para atuar no campo da economia solidária e na extensão universitária constituem eixos essenciais do trabalho das incubadoras. Foi possível identificar que o processo de formação, técnica ou acadêmica, ocorre por

meio das mais variadas metodologias, tais como oficinas, seminários e rodas de conversa. Em todas as entrevistas feitas com os estudantes, integrantes atuais ou egressos da incubadora, foram ouvidos relatos de transformação da vida pessoal e acadêmica, podendo ser mais forte uma formação técnica ou política, a depender do perfil da incubadora.

3.3 Integrantes e organização interna

Como esclarecido anteriormente, as Ites são importantes espaços de formação de profissionais com maior visão crítica sobre o atual modelo de desenvolvimento econômico. Dos 1.853 integrantes que passaram pelas 64 incubadoras ao longo do período de 2014 a 2016, 54% eram estudantes de graduação, conforme a tabela 4. É interessante identificar como frequentemente as pessoas que passam pelas incubadoras costumam manter algum vínculo com o grupo após a saída: em muitos casos, relatou-se que esses estudantes, após formados, voltaram às incubadoras como técnicos ou pós-graduandos.

TABELA 4
Quantidade de integrantes por tipo de vínculo com IES/incubadora

Integrantes por vínculo	Total	Total (%)
Graduando	993	53,6
Professor	311	16,8
Técnico contratado com bolsa	258	13,9
Técnico contratado por CLT	68	3,7
Mestrando	65	3,5
Técnico da IES	54	2,9
Doutorando	38	2,1
Sem vínculo	11	0,6
Não sabe/não responde	55	3,0
Total	1.853	100,0

Fonte: UFRJ (2017).

Obs.: CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Entre as peculiaridades das Ites, está a tendência a promover uma maior interação entre diferentes disciplinas. Em função da diversidade de demandas que se encontra na interação com os empreendimentos, há de se articular profissionais e estudantes de diferentes áreas que permitam avançar no trabalho de assessoria: contabilidade, administração, agronomia, engenharia de produção, comunicação, educação popular, serviço social, entre outras. Analisando as áreas de formação dos participantes das incubadoras, identificamos que 50% têm integrantes com seis ou mais áreas de atuação diferentes. Vale destacar que muitas instituições possuem um

rol de cursos que limita a possibilidade de ampliar a interdisciplinaridade, como acontece em alguns institutos federais, principalmente os criados recentemente; e mesmo assim o número de disciplinas envolvidas surpreende.

Como promotores de práticas econômicas coletivas e cooperativas, um dos desafios das incubadoras está em inserir, na sua própria dinâmica de funcionamento, um aspecto horizontal, autogestionário. A pesquisa mostrou que a autogestão é um horizonte buscado por grande parte das incubadoras, que podem ser consideradas uma espécie de laboratório nesse sentido. Para além de idealizações, as incubadoras contribuem fornecendo experiências coletivas de funcionamento e tomada de decisões que enriquecem a trajetória dos seus participantes, além de oferecerem modelos possíveis de funcionamento que concorrem com as formas já instaladas no âmbito acadêmico e no setor produtivo. No espaço das incubadoras, a autogestão é criada, testada, reformulada e aprimorada de maneira constante.

Apesar da hierarquia e estrutura burocrática da maioria das IES, o que exige, em geral, que haja um funcionário da instituição como coordenador formal, identificamos que em 63% das incubadoras existe uma coordenação colegiada, em 77% há mais de um coordenador e em 81% são realizadas reuniões gerais com periodicidade semanal, quinzenal ou mensal.

Em alguns casos, identifica-se uma certa tendência à manutenção de uma mesma pessoa, quase sempre um professor, na coordenação da incubadora. Esse fato pode ser estimulado pela exigência institucional já mencionada, por questões operacionais, como o fato de o financiamento do CNPq sair em nome do docente, ou pela própria dificuldade em se conseguir atrair mais profissionais para atuar na incubadora, o que é afetado ainda pela alta rotatividade na participação dos estudantes de graduação. Entretanto, é interessante identificar como muitos dos integrantes, principalmente estudantes, sentem-se donos do projeto das incubadoras, assumindo as mais diferentes responsabilidades e os mais diversos papéis. Certamente, essa cultura de trabalho cooperativo, coletivo e autogestionário tem um impacto na atuação profissional desses jovens.

3.4 O processo de incubação

A pesquisa e os seminários realizados em seu âmbito permitiram um profundo debate sobre os objetivos de uma Ites. Se na visão tradicional o foco único de uma incubadora deveria ser promover o êxito de um empreendimento econômico, essa perspectiva se complexifica quando tratamos de uma Ites. Conforme objetivo demandado pela própria chamada do Proninc, a qual as incubadoras submetem suas propostas, a incubadora deve buscar uma série de outras metas que vão além da interação com o empreendimento. Partindo-se da concepção tradicional de incubação de cooperativas, cada vez mais tem se buscado abrir o espaço para uma maior

diversidade de beneficiários, com as experiências gerando a necessidade de pensar a incubação de redes e de cadeia produtivas, o apoio a espaços de comercialização e até o apoio à criação de novas incubadoras, como pode-se ver na tabela 5, na qual identificamos os objetivos mais citados pelos coordenadores das incubadoras.

TABELA 5
Objetivos principais de uma incubadora de economia solidária¹

Objetivo	(%)
Assessorar empreendimentos de economia solidária	95,3
Produzir e disseminar conhecimentos sobre economia solidária	82,8
Formar quadros no campo da economia solidária	79,7
Inserir o tema da economia solidária na IES	78,1
Incentivar formação de redes	76,6
Promover formação política na incubadora	51,6
Contribuir para a formação de outras incubadoras	18,8
Outros	4,7

Fonte: UFRJ (2017).

Nota: ¹ Proporção que constitui um dos cinco principais objetivos.

Esses dados mostram como a atuação das Ites vai muito além do apoio a empreendimentos. Embora essa diversidade seja menos presente nas incubadoras da linha B, criadas há menos tempo, entre as incubadoras mais antigas é intensa a incubação a partir de outras abordagens. A tabela 6 mostra a diversidade de tipos de incubação que existe entre as 23 incubadoras da linha A pesquisadas, confirmando que todas assessoram empreendimentos, mas um número significativo também apoia rede ou outras incubadoras. Quando perguntadas qual o trabalho mais importante que desenvolvem, três delas indicaram a incubação de redes, colocando esse tipo de ação à frente do apoio a EES.

TABELA 6
Tipos de incubação entre 2014 e 2016 pelas incubadoras da linha A

Tipos de incubação	Número	(%)
EES	23	100
Redes	17	74
Incubadoras	14	61
Cadeias produtivas	7	30
Outro tipo de incubação	5	22
Arranjos Produtivos Locais (APLs)	3	13

Fonte: UFRJ (2017).

Além da discussão sobre o tipo de incubação, foi possível identificar, a partir da pesquisa da UFRJ (2017), que há também um leque variável de atividades que compõem o trabalho de assessoria, de acordo com a experiência dos integrantes da incubadora, o setor em que atua, o contexto dos empreendimentos, entre outros fatores. As cinco atividades mais realizadas no âmbito da incubação, segundo os coordenadores, foram: *i*) qualificação profissional, técnica, gerencial (72%); *ii*) assessoria no planejamento e plano de negócios (66%); *iii*) assistência técnica e/ou gerencial (61%); *iv*) elaboração de projetos (61%); e *v*) formação sociopolítica (60%).

A diversidade de atuação, já citada aqui, demandou que a pesquisa também levantasse que outras ações eram realizadas pelas incubadoras e que não estavam diretamente ligadas ao processo de incubação. Na visão dos próprios integrantes, há uma série de atividades que não estão inseridas em uma metodologia de incubação, mas que são importantes na busca pelos objetivos desses grupos. Quase metade das incubadoras (48%) afirmou que dedica menos de 50% do seu tempo ao trabalho de incubação. As Ites levantaram como principais atividades desenvolvidas, além da incubação em si: cursos de formação; organização de feiras e espaços de comercialização; assessoria pontual; produção de materiais pedagógicos, cartilhas e manuais técnicos; desenvolvimento de processos e ferramentas de gestão; e apoio à articulação política/institucional. Embora algumas dessas atividades possam estar inseridas em uma metodologia de incubação, elas foram destacadas aqui como ações específicas não vinculadas ao apoio a um empreendimento específico.

Quase dois terços (63%) das incubadoras pesquisadas afirmaram dividir o processo de apoio aos empreendimentos em pré-incubação, incubação e pós-incubação, embora seja quase unânime a posição de que há uma variação significativa nos tempos que levam cada um desses momentos, de acordo com uma série de fatores. O que marca essa mudança de fase, muitas vezes, é a utilização de ferramentas específicas que definem seu início ou término: diagnóstico, estudo de viabilidade, planejamento estratégico, plano do empreendimento ou de negócios, entre outros. Para outras incubadoras, a incubação desenvolve-se em etapas menos definidas, sendo o trabalho de assessoria levar o número de anos necessários para que o EES possa caminhar sozinho; e sempre será importante manter algum contato e possibilidade de apoio pontual posteriormente.

Apesar da rica diversidade metodológica encontrada nas incubadoras, podemos identificar alguns princípios que norteiam um número significativo delas. Entre as 64 estudadas, foram destacados como princípios fundamentais: a educação popular, apontada por 36 incubadoras (56,25%), tendo como principal referência Paulo Freire; a questão da participação e dos métodos participativos, com 34 respostas (53,13%), destacando-se a pesquisa-ação; e o conceito de autogestão, citado em 27 incubadoras (42,19%).

Podemos identificar três grandes focos de apoio que congregam a maior parte do trabalho das incubadoras: *i*) a estruturação da gestão, contribuindo para melhorar a prática administrativa dentro do EES; *ii*) o desenvolvimento do processo produtivo, buscando melhorar a eficiência desse processo, bem como a qualidade de vida dos trabalhadores; e *iii*) a melhoria da comercialização, fomentando espaços e articulações e contribuindo com ferramentas que ajudam a escoar a produção dos empreendimentos. Entre as ferramentas mais utilizadas ao longo do processo de incubação, identificamos: o diagnóstico (83%); o plano de negócios (68%); e o estudo de viabilidade (42%). Vale mencionar que os coordenadores das incubadoras quase sempre destacaram o fato de que essas ferramentas são adequadas à realidade de um empreendimento solidário, diferenciando-se, em muitos sentidos, das práticas tradicionais realizadas em empresas privadas.

3.5 EES incubados

Os dados da pesquisa evidenciaram que, entre 2014 e 2016, foram incubados 776 empreendimentos⁸ pelas 64 incubadoras visitadas, permitindo alcançar mais de 22 mil trabalhadores⁹ de diversos setores produtivos.

A distribuição dos empreendimentos no território nacional apresenta algumas diferenças em relação à distribuição de incubadoras. Na região Nordeste, a porcentagem de empreendimentos elencados pelas 64 incubadoras aqui pesquisadas é de 36%, enquanto a de incubadoras é de 25%. No Sudeste acontece o contrário, é menor a porcentagem de empreendimentos (16%) que a de incubadoras (27%). No resto das regiões, o peso é parecido: Sul, com 29% dos empreendimentos e 27% das incubadoras; Centro-Oeste, com 13% e 16%; e Norte, com 7% e 6%.

Um dos objetivos de atuação do Proninc por meio da Chamada Pública nº 89/2013 era gerar interfaces com outras políticas de âmbito federal focalizadas no combate às desigualdades sociais. Nesse sentido, era importante atingir, mediante o apoio às incubadoras, grupos vulneráveis social e/ou economicamente, procurando inseri-los em atividades de geração de trabalho e renda. Podemos identificar que os grupos apoiados pelas Ites são muito próximos ao público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), com forte atuação entre agricultores familiares, catadores de material reciclável, artesãos e trabalhadores desempregados. A frequência total de empreendimentos por segmentos pode ser conferida na tabela 7.

8. A projeção do número de empreendimentos para as 84 incubadoras entre 2014 e 2016 é de 1.106 EES, calculado com base na média da linha A.

9. O levantamento do número de trabalhadores deu-se a partir de questionário respondido autonomamente pelos coordenadores. Por problemas no preenchimento, dos 776 empreendimentos levantados, não foi respondido o número de trabalhadores para 62 empreendimentos, o que levaria a uma projeção, usando a média das respostas, de 24.521 trabalhadores beneficiados pelas 64 incubadoras. Ampliando para as 84 da chamada, esse número chegaria a 32.009 trabalhadores.

TABELA 7
Empreendimentos por segmento

	Frequência	Porcentagem (%)
Artesãos	200	25,8
Agricultores familiares	184	23,7
Catadores de material reciclável	114	14,7
Outros autônomos	58	7,5
Beneficiadores(as) de alimentos	36	4,6
Assentados(as) da reforma agrária	19	2,4
Artistas	16	2,1
Desempregados/desocupados	14	1,8
Técnicos, profissionais de nível superior	9	1,2
Outros	94	12,1
Não responde	32	4,1
Total	776	100

Fonte: UFRJ (2017).

Com relação à formalização dos empreendimentos, as incubadoras relataram que 40% dos empreendimentos são grupos sem qualquer tipo de formalização, 37% estão registrados como associação e apenas 20%, como cooperativa. Vale registrar que essa última opção se tornou menos frequente em relação à última avaliação, em 2011, quando ficou registrado que 36% dos empreendimentos eram cooperativas formalizadas (IADH, 2011).

Considerando a diversidade de objetivos que um EES possui, buscamos analisar em quais sentidos o apoio das incubadoras a esses grupos representou uma transformação. A economia solidária não se alimenta apenas de uma melhoria na renda, mas da proposta de se construir um espaço diferenciado de trabalho, com condições dignas, respeito e colaboração. Assim, a partir de uma lista pré-definida, os coordenadores das incubadoras identificaram como os cinco principais impactos nos empreendimentos os seguintes itens: *i*) participação nas decisões (81%); *ii*) autoestima, reconhecimento (78%); *iii*) cooperação (70%); *iv*) relações com o entorno (67%); e *v*) condições de trabalho (66%). Vale destacar que o impacto sobre a renda dos trabalhadores vem em oitavo, após *acesso a direitos/cidadania* e *acesso a políticas públicas*, estando presente em 61% dos casos. No relatório da avaliação, foram destacadas algumas falas dos trabalhadores dos empreendimentos que reforçam esses resultados.

3.6 Fortalecimento do campo da economia solidária

As incubadoras constituem-se atores fundamentais para o campo da economia solidária. Ficou evidente a importância da sua atuação na difusão da temática e no fortalecimento de políticas públicas. De forma geral, apresentam uma gama importante de parceiros institucionais e são referência nos territórios em que atuam, muitas vezes impulsionando políticas nos âmbitos local e regional, mobilizando as mais variadas instituições para apoiar as iniciativas. Quando perguntadas sobre instituições parceiras que apoiam o trabalho da incubação, financeira ou não financeiramente, 52% das incubadoras afirmaram ter parceria com governos estaduais; 70%, com o governo municipal; 83%, com entidades do campo da economia solidária; e 70%, com movimentos sociais, além de casos de parceria com entidades do terceiro setor, do setor privado, do setor sindical e outros.

Um espaço importante de articulação das incubadoras no sentido de fortalecer o campo da economia solidária são as redes de incubadoras. A maior parte das incubadoras pesquisadas (45%) é vinculada atualmente à Rede de ITCPs, enquanto 16% pertencem à Rede Unitrabalho. Identifica-se que há um peso maior dessa última rede entre as incubadoras mais antigas, linha A, que têm 39% de casos vinculados à Unitrabalho. Apenas uma incubadora relatou fazer parte de uma terceira rede, situada no campo de incubadoras de empresas. É importante destacar que um número significativo de incubadoras da linha B não faz parte de nenhuma rede: 21 de 41, o que representa mais de 50% delas. Isso pode indicar que, enquanto as incubadoras mais antigas estão mais articuladas entre si e fortalecidas, as iniciativas recentes trabalharam nos últimos anos de forma mais isolada. Pode representar também baixo reconhecimento ou falta de representatividade em relação ao trabalho desenvolvido pelas duas redes.

Além disso, podemos ver uma atuação significativa das Ites nos espaços de construção do movimento social da economia solidária e das políticas públicas. Das 64 visitadas, 69% participam do Fórum da Economia Solidária da sua região, 58% atuam em conselhos e fóruns de participação e políticas públicas, 47% integram redes de articulação política e 30% participam de redes de intercâmbio acadêmico. Identifica-se também aqui uma diferença das incubadoras mais antigas, que têm uma atuação nesses espaços mais intensa que as novas, chegando a 87% as que atuam nos fóruns de economia solidária e a 91% as que participam de conselhos e fóruns de políticas públicas. Vale registrar que, em alguns casos, identificamos que a participação nesses espaços fica restrita unicamente ao(s) coordenador(es) da Ites, tornando-se importante o estímulo para que se busque uma participação mais ampla de outros integrantes da incubadora, inclusive como espaço de formação dos mais jovens.

As incubadoras que atuam com os setores de catadores de material reciclável ou agricultura familiar demonstraram ter mais envolvimento com os movimentos sociais próprios desses setores, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) ou o Fórum Lixo e Cidadania, mesmo que não participem de fóruns e redes autodenominados de economia solidária. Nesse sentido, cabe ressaltar que o envolvimento com movimentos sociais cumpre um papel importante, inclusive, para o dever de integração da IES com a sociedade, possibilitando uma aproximação com os problemas reais dos trabalhadores e a motivação dos estudantes.

A pesquisa realizada no âmbito da Avaliação Proninc 2017 nos permitiu perceber o quanto as incubadoras consolidaram-se como espaços de criação de soluções técnicas, metodológicas, tecnológicas, de gestão para a realidade desses empreendimentos, de redes e de comercialização. Em função disso, buscamos fazer uma reflexão sobre esse processo de inovação, que se estrutura muito nos conceitos de inovação social e tecnologia social.

4 INOVAÇÃO SOCIAL E TECNOLOGIA SOCIAL

A prática das incubadoras caracteriza-se como importante exemplo para o resgate da funcionalidade das universidades públicas brasileiras em direção à produção de conhecimento que contribua com a transformação social. Nessa construção, um dos principais desafios que emerge é o de viabilizar a construção de um novo marco tecnológico que sirva a esse projeto. É notória a compreensão de que o arcabouço tecnológico existente reforça uma perspectiva individualista, hierárquica, centralizadora na tomada de decisões e de busca de lucro pelo proprietário dos meios de produção. Emerge, portanto, a necessidade de se potencializar a criação de novas tecnologias, ferramentas, artefatos, técnicas que fortaleçam uma perspectiva democratizante das relações sociais e das formas de produção, fortalecendo o viés horizontal, coletivo, solidário, autogestionário presente em muitas das organizações, movimentos e empreendimentos contra-hegemônicos.

Nesse cenário, surgem questionamentos de como o trabalho das incubadoras tem contribuído para essa construção e quais as características das inovações geradas pela incubação. Para compreender um pouco mais sobre esse campo, realizaremos uma revisão dos conceitos de inovação social e tecnologia social. Em seguida, a partir dos dados da Avaliação Proninc 2017, faremos uma análise das características das inovações realizadas pelas incubadoras.

4.1 Inovação social

A temática da inovação vem sendo cada vez mais utilizada, seja na academia, no meio empresarial ou no campo das políticas públicas, como um bastião fundamental para orientar os investimentos de recursos (públicos e privados) e como um elemento para a saída da crise econômica que assolou países ocidentais nas últimas décadas do século XX.

No campo das universidades, essa abordagem da inovação se vinculou, ao longo dos anos, à discussão do desenvolvimento científico e tecnológico voltado ao atendimento dos interesses empresariais, cabendo implicitamente às ciências naturais e às engenharias (ou ainda às ciências sociais aplicadas) ocuparem-se com a geração de inovações enquanto um conhecimento (França Filho, 2018). Identifica-se, na maior parte das vezes, a geração de inovações de produto, de processo, de *marketing* ou ainda de inovações organizacionais, que compreende a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do local de trabalho ou em suas relações externas (OCDE, 2005).

No entanto, diante do contexto de maior complexidade dos problemas sociais, econômicos e ambientais, essas inovações tradicionais apresentam limitações substanciais, tornando cada vez mais evidente a necessidade de novas e criativas respostas dos diversos setores da sociedade na busca por um outro olhar sobre a inovação. Na tentativa de estruturar um campo de práticas e reflexões capaz de reforçar outras dimensões do fenômeno inovativo, para além das dimensões econômicas e tecnológicas, apresenta-se a discussão acerca da inovação social.

Para Maurer (2011), a inovação social possui um enfoque diferente da inovação tradicional, que é fundamentada por uma abordagem de crescimento econômico e aquisição de vantagem competitiva. A inovação social irá buscar por soluções inovadoras destinadas aos problemas ou necessidades sociais de determinado grupo ou sociedade. Seu diferencial consiste em não ter como objetivo principal o sucesso econômico de determinada organização ou ainda gerar lucro a empresários ou atender a lógica de competição do mercado. A inovação social visa contemplar um território, uma organização ou ainda um contexto mais amplo, como um movimento social.

O conceito de inovação social é relativamente recente. De acordo com o resgate teórico realizado por Patias *et al.* (2015), percebeu-se que o tema é abordado em diferentes contextos, com múltiplas abordagens, resultando em um campo de estudo interdisciplinar e, em algumas vezes, com diferentes intenções, pois, enquanto uns abordam a temática como a possibilidade de gerar uma transformação, outros veem o tema como uma oportunidade de negócios. Alguns estudos revisados (Patias *et al.*, 2015; Bignetti, 2011) mostram que o conceito de inovação social ainda carece de aprofundamentos teóricos, principalmente, em termos de publicações nacionais.

Em busca de uma análise com maior profundidade e para fugir da banalização do conceito de inovação social que é aplicado para uma enorme diversidade de práticas tanto sociais quanto econômicas, mercantis ou não mercantis, referidas ao meio das empresas, das instituições públicas, da sociedade civil ou do meio popular, França Filho (2018) sintetiza pelo menos dois grandes contextos que permeiam a temática. De um lado, as iniciativas que possuem influência e tendência mercantil, acreditando que é possível tratar a inovação social com base em uma racionalidade de mercado; de outro, o caso das iniciativas que emergem em uma espécie de prolongamento das práticas que podem ser inseridas em uma tradição de novos movimentos sociais, refletindo a inovação social a partir de outros parâmetros e racionalidades.

O autor procura, ainda, a partir da natureza da inovação e seus critérios, apontar quatro aspectos essenciais a serem analisados quanto a uma inovação social: *i*) a finalidade; *ii*) o modo de acesso; *iii*) o modo de uso ou apropriação pelos utilizadores; e *iv*) o modo de geração ou origem.

A inovação social deve ser concebida para atender a uma finalidade de atendimento de uma necessidade social, ou, ainda, uma finalidade em que os critérios econômicos de mercado se sujeitam ou se subordinam a outros critérios definidos a partir de uma base de valores como a cooperação e a solidariedade. No entanto, França Filho (2018) destaca que somente esse parâmetro não é suficiente, em função de diversos produtos ou serviços disponíveis no mercado serem identificados como para atender a uma demanda social e não caracterizarem, necessariamente, uma inovação social. Diante disso, faz-se necessário abordar outros parâmetros.

Como segundo aspecto, o seu acesso deve se dar via serviço público ou serviço comum, ofertado por ente público governamental ou por ente privado de interesse público, contrariando o acesso via mecanismo de mercado, em que a inovação tem um preço e se define como uma relação de consumo, gerando uma seletividade de acesso. É possível ainda que o acesso ocorra via mecanismos de mercado, mas somente quando a lógica de mercado é ressignificada por meio de mecanismos de regulação originados na própria sociedade, a exemplo do comércio justo ou das finanças solidárias.

Esses dois primeiros parâmetros orientam uma visão sobre o público beneficiário ou usuário da inovação, separando uma perspectiva em que este se restringe aos consumidores de outra que identifica como público toda a sociedade.

Como terceiro elemento, França Filho (2018) afirma que a inovação social ocorre quando é apropriada efetivamente pelos utilizadores, incorporando seu uso ao cotidiano do grupo ou território. Com isso, distingue-se o modo técnico de apropriação do modo social, em que, no primeiro caso, pouco importa o contexto social para as definições técnicas, uma vez que buscam ser padronizadas para maior

replicabilidade e escalonamento. A segunda perspectiva se define pelo seu caráter socialmente apropriado, com a efetividade do uso respeitando as características socioculturais dos contextos nos quais os sujeitos da inovação se situam, não o separando da sua gestão, do seu manuseio e do seu *modus operandi*. A dimensão técnica, embora exista, está submetida ao social.

Por fim, como último parâmetro, preocupa-se com o modo de geração da inovação, quem a propõe e como é gestada. Coloca-se em questão se a criação ocorreu “de cima para baixo” e “de fora para dentro”, ou “de baixo para cima” e de “dentro para fora”. França Filho (2018) trabalha a perspectiva do quem constrói a inovação, identificando três categorias de agentes: *i*) externos (*outsiders*), com base na transferência de tecnologia; *ii*) internos (*insiders*), em um processo de auto-organização; e *iii*) externos e internos, por meio de vínculos entre diferentes atores. Essas duas últimas categorias se encaixam de forma mais precisa na perspectiva da inovação social defendida pelo autor.

As propostas apresentadas por França Filho (2018) despertam a atenção para a impossibilidade de pensar inovação social sem pensar o processo de construção e apropriação da tecnologia, uma vez que isso poderia transformar soluções em ações pontuais e paliativas, incapazes de oferecer respostas à superação de suas causas. Esse argumento se funda na ideia de que a tecnologia não pode ser entendida como um artefato isolado, mas sim como um sistema sociotécnico, como construções sociais que incorporam os valores e interesses do contexto no qual são desenvolvidas.

4.2 Tecnologia social

Haja vista a necessidade de criação de uma tecnologia apropriada a uma efetiva inovação social, o conceito de tecnologia social apresenta-se extremamente relevante (Dagnino, Brandão e Novaes, 2004; Baumgarten, 2008). Dagnino (2010, p. 138) chama atenção ao protagonismo que a tecnologia social pode assumir na construção de uma “outra economia”, a partir de diversos papéis: viabilizadora da sustentabilidade econômica, social, política e cultural dos EES; elemento articulador de formas de produção e organização de outra sociedade com formas alternativas às elaboradas pelo capital; e, por fim, núcleo do substrato cognitivo que deverá substituir a tecnociência, que hoje é a base da superestrutura político-ideológica do capitalismo. Assim, para o autor, a tecnologia social seria:

o resultado da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção, e de um acordo social que legitima o associativismo, os quais ensinam, no ambiente produtivo, um controle autogestionário e uma cooperação de tipo voluntário e participativo, permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo (Dagnino, 2010, p. 210).

Dessa forma, de maneira correlata à argumentação da necessidade da discussão acerca da inovação social, uma vez que as inovações tradicionais se apresentam bastante limitadas, a reflexão sobre a concepção da tecnologia social se torna necessária porque a tecnologia convencional ou tecnologia capitalista, projetada e utilizada nas empresas privadas, tem se apresentado cada vez mais inadequada para promover um processo de emancipação dos grupos marginalizados. Por esses aspectos, a tecnologia social deve ser:

adaptada ao reduzido tamanho físico e financeiro; não discriminatória; liberada da diferenciação – disfuncional, anacrônica e prejudicial nos ambientes autogestionários – entre patrão e empregado; orientada para um mercado interno de massa; libertadora do potencial e da criatividade do produtor direto. Resumindo, deve ser capaz de viabilizar economicamente os empreendimentos autogestionários (Dagnino, 2004, p. 194).

Na busca por construir um caminho para a consolidação da tecnologia para o desenvolvimento social, o conceito de adequação sociotécnica apresenta uma operacionalização da tecnologia social e concebe o processo de adequação do conhecimento científico e tecnológico aos interesses da transformação social. Para isso, é preciso promover a exploração de certo grau de autonomia técnica e política para que sejam construídas rotas alternativas de desenvolvimento tecnológico. São processos reais de desconstrução e (re)projetamento tecnológico com participação de grupos sociais distintos daqueles que usualmente monopolizam a construção sociotécnica.

Dagnino (2004) prevê que a adequação sociotécnica pode ocorrer de sete formas principais: *i*) uso; *ii*) reaproveitamento; *iii*) revitalização das máquinas e equipamentos; *iv*) ajuste do processo de trabalho; *v*) alternativas tecnológicas; *vi*) incorporação de conhecimento técnico-científico existente; e *vii*) incorporação de conhecimento técnico-científico novo. Para que esses processos de adequação sociotécnica possam ser viabilizados, é fundamental que haja uma mudança de paradigmas e modelos cognitivos acerca da relação entre ciência, tecnologia e sociedade, alterando os modelos vigentes que não servem ao desafio de promover uma tecnologia mais acessível, ampla e democrática.

Os conceitos de tecnologia social, adequação sociotécnica e inovação social carregam diversos pontos de convergência e induzem uma reconstrução do paradigma da relação entre ciência, tecnologia e sociedade. Esses conceitos provocam uma ruptura no papel da ciência, deslocando seu foco do mercado para a sociedade. Ao mesmo tempo, essa transformação exige uma renovação nas bases de pensamento, em que os pilares que regulam as relações hegemônicas sejam substituídos por modelos cognitivos que viabilizem uma efetiva inclusão social por meio da ciência e da tecnologia.

5 TECNOLOGIA SOCIAL E AS ITES

A atuação em um campo tão diferente da prática tradicional das empresas privadas e das incubadoras tecnológicas de empresas exige que as Ites tenham que se converter em um laboratório de inovações. Aproveitando-se, por um lado, da vivência com os trabalhadores e com seus conhecimentos, e, por outro, do conhecimento acadêmico sistematizado e disponível nas instituições de ensino superior, promove-se um espaço muito propício à criação de novas práticas, ferramentas, tecnologias, instrumentos de gestão, de produção e de comercialização.

Uma aproximação entre o referencial teórico abordado neste trabalho e os dados da Avaliação Proninc 2017 nos permitiu perceber o quanto realmente o espaço da incubação tecnológica de empreendimentos solidários é profícuo para a consolidação de uma perspectiva de inovação diferente da tradicional, fortalecendo diretrizes de horizontalidade das relações, de respeito aos diferentes saberes (acadêmicos e tradicionais) e de vínculo com o território.

Assim, como forma de compreender melhor os tipos de inovações realizadas nesses espaços, apresentamos inicialmente o dado quantitativo e a forma de classificação das inovações feitas pelas incubadoras para, em seguida, fazer uma categorização que contribui no melhor conhecimento do tipo de inovação gerado. Em diálogo com a bibliografia trabalhada anteriormente, realizaremos uma análise mais crítica sobre a qualidade dessas inovações, o ambiente em que ocorrem e como fortalecem uma perspectiva alternativa no campo das tecnologias sociais.

5.1 Caracterização da inovação nas Ites

Uma vez que o conhecimento produzido na academia, tradicionalmente, desconsidera as demandas e especificidades dos pequenos empreendimentos, essa frente de atuação das incubadoras torna-se fundamental e inevitável. Na pesquisa realizada com 64 Ites, algumas perguntas buscavam analisar sua capacidade inventiva. A tabela 8 apresenta o percentual de incubadoras que fizeram inovação e de quais tipos elas são.

TABELA 8
Inovações tecnológicas e organizacionais geradas na incubação
(Em %)

	Linha A	Linha B	Total
Sim, processos	73,9	36,6	50,0
Sim, artefatos	21,7	36,6	31,3
Sim, ferramentas de gestão	52,2	36,6	42,2
Sim, outras inovações	21,7	24,4	23,4
Não houve geração de inovação	4,3	14,6	10,9

Fonte: UFRJ (2017).

Foi possível perceber que apenas sete incubadoras não realizaram qualquer tipo de inovação, sendo seis da linha B. O espaço das Ites parece vir se consolidando como um intenso laboratório para esse tipo de inovação, que optamos por distinguir na avaliação do Proninc como: *processos*, *ferramentas de gestão* e *artefatos*. Segundo os coordenadores, metade das incubadoras criou novos processos (74% da linha A e 37% da linha B), 42% dos grupos geraram novas ferramentas de gestão e 31% inovaram em novos artefatos a partir da experiência prática de incubação.

Há muitas inovações interessantes e de grande impacto, com uma perspectiva de construção pela população local e voltadas para a melhoria do território. Alguns exemplos que podem ser destacados são a criação de: uma rádio comunitária, um circuito de turismo pelos agricultores e bancos comunitários, além de algumas criações metodológicas, como maquetes participativas para produção de máquinas, jogos cooperativos e métodos de simulação.

Diante disso e buscando aprofundar essa categorização, resolvemos analisar o que cada coordenador(a) listou quando perguntado sobre quais eram as inovações realizadas. Na nossa análise das inovações listadas, não nos prendemos à categorização do entrevistado, isto é, uma inovação que este identificou como *processo* pode ter sido classificada como *ferramenta de gestão* por nós ao lermos sua descrição e vice-versa.

Além disso, diante dos novos aspectos trazidos pelo campo das Ites, e buscando ter maior precisão sobre as criações das incubadoras, optamos por classificá-las a partir de um segundo eixo. Além da categorização definida no questionário da avaliação, criamos cinco subcategorias: *administração*, *comercialização*, *incubação*, *produção* e *comunidade e cultura*. A seguir, apresentaremos uma descrição das categorias e de uma subcategoria mencionadas e apontamos alguns exemplos indicados pelos(as) coordenadores(as) das incubadoras.

5.1.1 Artefatos

A categoria de artefatos compreendeu todas as inovações que representavam a criação ou desenvolvimento de produtos, *softwares*, edificações, máquinas ou equipamentos, que não tiveram relação direta com os processos de gestão. Dessa forma, consideramos que não há *artefato administrativo*, pois este seria classificado como ferramenta de gestão.

As inovações de *artefatos em comercialização* reuniram produtos criados para a venda de forma geral, incluindo tanto o desenvolvimento de novos produtos como as melhorias realizadas em produtos e serviços já oferecidos pelos empreendimentos. Há exemplos como o desenvolvimento de um modelo de barraca para feiras com fácil reprodução e de um *software* para a comercialização de produtos orgânicos.

O processo produtivo dos empreendimentos também foi beneficiado com novos artefatos, estabelecendo a categoria *artefatos de produção*. Entre eles, a maioria

se relaciona com uma das formas de adequação sociotécnica, conforme preconiza Dagnino (2004). No entanto, enquanto alguns artefatos corresponderam à revitalização de máquinas e equipamentos, como o desenvolvimento de teares próprios, outros estavam mais relacionados à incorporação de conhecimento científico-tecnológico existente, a partir do desenvolvimento de um novo conhecimento para a elaboração de equipamentos mais sustentáveis por meio da utilização de energia solar, como uma bomba-d'água e um forno.

O próprio processo de incubação e assessoria aos grupos também gerou inovações de artefatos, como as cartilhas e os manuais que auxiliaram no processo de educação e formação dos grupos e foram classificados como *artefatos de incubação*.

5.1.2 Ferramentas de gestão

As inovações de ferramentas de gestão se caracterizam como ferramentas e instrumentos com a finalidade de prestar suporte ao desenvolvimento da parte administrativa dos empreendimentos, sendo identificadas como ferramentas de diagnóstico, planejamento, controle e organização. Neste trabalho, foram classificadas mais especificamente como inovações de *ferramentas de gestão para o administrativo*.

Foram registradas também inovações em ferramentas de gestão relacionadas com a comercialização ou o processo produtivo, como ferramentas de controle para a organização de feiras e mapas do território para a organização da produção, que foram nomeadas como *ferramentas de gestão para a comercialização* e *ferramenta de gestão para a produção*, respectivamente. Por fim, houve ainda uma inovação de *ferramenta de gestão para a incubação*, que tinha como finalidade ser uma ferramenta pedagógica de gestão, auxiliando o processo de incubação.

É importante destacar que essas ferramentas apresentam inovações também quanto ao entendimento e à aplicação tradicional dos conceitos de planejamento, controle e organização do empreendimento. Nos EES assessorados pelas incubadoras avaliadas, esses conceitos eram aplicados sem perder de vista a viabilidade econômica dos empreendimentos, a garantia de maior autonomia de seus membros na gestão do coletivo e o estabelecimento de relações democráticas.

5.1.3 Processos

As inovações de processo foram as mais registradas pelas incubadoras. Foram identificadas como inovações de *processo administrativo* aquelas que impactaram no modo de gestão dos empreendimentos, apresentando-se como mudanças no comportamento e na compreensão dos membros do grupo, como maior participação nas atividades, ou ainda, de modo mais amplo, por meio da implementação de um novo modo ou sistema de organização do empreendimento que proporcionou maior controle do grupo na gestão.

Essas inovações não apresentam um aspecto necessariamente inventivo e estão mais relacionadas com uma mudança que se tornou parte do estado cognitivo e do repertório comportamental do grupo incubado. Nesse sentido, também apresentam, portanto, o caráter de uma adequação sociotécnica (Dagnino, 2004), identificando-se com a forma de *ajuste do processo de trabalho*, uma vez que são realizadas transformações para adoção da forma de propriedade coletiva dos meios de produção e de relações mais horizontais e democráticas no ambiente produtivo.

As inovações de *processos de comercialização* referem-se a novas estratégias de vendas, como a criação de uma cesta orgânica com assinatura anual ou ainda a organização de redes e cadeias. As inovações de *processos da produção* se alinharam, principalmente, à forma de *incorporação de conhecimento científico-tecnológico existente* de adequação sociotécnica, gerando inovações incrementais, como foi o caso das boas práticas de fabricação de panificação para pequenos EES ou, ainda, o desenvolvimento de novas técnicas de manejo florestal ou de reaproveitamento de resíduos de palmito.

Por fim, as inovações de *processo de incubação* correspondem às novas metodologias de incubação desenvolvidas pelas incubadoras, com novidades nos processos de incubação, seja no planejamento, no diagnóstico, na avaliação ou nas modalidades de incubação, como a incubação de redes locais.

5.1.4 Comunidade e cultura

Corroborar para o aspecto substantivo das inovações promovidas pelos processos de incubação o fato de existirem algumas que não estavam ligadas estritamente a um empreendimento econômico, mas, sim, a processos comunitários ou de mobilização cultural, que chamamos de inovações de *processos ou artefatos para a comunidade e cultura*. Nessa subcategoria, registramos inovações ligadas ao desenvolvimento de uma localidade, como a criação de um banco comunitário, e outras relacionadas com a construção de produtos tecnológicos de cunho cultural, como um museu virtual.

A partir dessa nova categorização, apresentamos, na tabela 9, a recorrência do tipo de inovação mais frequente identificado pelas incubadoras.

TABELA 9
Número de inovações por categorias

Subcategoria	Artefatos	Ferramentas de gestão	Processos
Administração	0	16	15
Comercialização	11	2	5
Produção	8	1	12
Incubação	6	1	14
Comunidade e cultura	4	0	2
Total	29	20	48

Fonte: UFRJ (2017).
Elaborado dos autores.

Como se poderia esperar, inovações no âmbito de *processos* são as mais comuns, conforme respondido no questionário. Nosso segundo eixo de análise permitiu identificar que essas criações estão centralmente voltadas para a parte administrativa, de incubação e de produção, sendo mais tímida na parte da comercialização. Por sua vez, no caso da criação de novos artefatos, sua aplicação principal é para apoiar a venda de produtos e serviços, sendo o tipo de inovação mais recorrente para o campo da comercialização.

Diferente do registrado na resposta dos(as) coordenadores(as), encontramos mais inovações em artefatos do que em ferramentas de gestão. Ou seja, essa distorção nos leva à hipótese de que há uma tendência a ver produtos e artefatos que dão apoio ao processo produtivo ou às atividades de formação como ferramentas de gestão.

É interessante notar como o desenvolvimento de inovações de apoio à comercialização tem uma representatividade significativa. Isso corrobora o contexto recente de atuação das incubadoras, que, muitas vezes, não têm como recorte de atuação os empreendimentos, mas redes, cadeias, feiras e outros espaços de comercialização.

6 UMA ANÁLISE DA TECNOLOGIA SOCIAL NAS ITES

O campo da inovação no âmbito das Ites pressupõe uma nova perspectiva de geração de conhecimento e tecnologia, por conta de sua proposta de trabalho com EES, a partir de uma visão da educação popular e da transformação social. Nesta seção, traremos alguns dados e reflexões que nos permitirão aprofundar a análise sobre a concretude dessa nova perspectiva que se pretende. Para contribuir na análise, utilizaremos os quatro aspectos levantados por França Filho (2018). Primeiro, vamos refletir sobre as inovações realizadas pelas Ites com base em sua *finalidade e modo de acesso*.

O Proninc, pela forma como se estrutura enquanto política pública, favorece um espaço mais democrático de criação, desenvolvimento e acesso a novos conhecimentos e tecnologias. Essa perspectiva pode ser percebida em seus objetivos que preveem: construir referencial conceitual e metodológico, estimular o aprimoramento das metodologias de incubação, desenvolver processos de incubação e trabalhar com pesquisa, desenvolvimento e aplicação de tecnologia social (Brasil, 2010).

Grande parte das incubadoras está vinculada a uma das redes de incubadoras da economia solidária (64%) ou participa de fóruns ou conselhos de economia solidária do seu território (69%, sendo 91% entre as mais antigas), o que leva a uma percepção de que há um interesse concreto desses grupos em desenvolver trabalhos que tenham um efetivo impacto social, isto é, que estejam efetivamente submetidos a uma finalidade de atendimento a uma demanda social. O fato de serem grupos de pesquisas em instituições de ensino públicas já deveria ser um indicador

disso, mas sabemos que, nas universidades públicas, ainda há muitos grupos que se vinculam a uma perspectiva privatista da inovação, o que não é o caso das Ites.

Um dado relevante da pesquisa é referente aos principais impactos no empreendimento resultantes da atuação da incubadora, em que a geração de mais renda aos trabalhadores aparece apenas como oitavo item mais citado (61%) pelos coordenadores(as), estando atrás de elementos como *participação nas decisões do empreendimento* (81,3%), *autoestima e reconhecimento* (78,1%), *cooperação no empreendimento* (70,3%), *relações com o entorno* (67,2%), entre outros (UFRJ, 2017). Acreditamos que esse dado reforça a análise de que as inovações geradas no processo de incubação não estão submetidas a uma finalidade de mercado, financeira, econômica unicamente, embora esta esteja presente para contribuir na viabilização dos empreendimentos.

Toda a geração de conhecimento que se promove a partir das publicações acadêmicas e das publicações técnicas das Ites é, ou deveria ser, de acesso amplo e irrestrito à sociedade. O contato com diversas incubadoras corroborou essa perspectiva pública, sendo muito comum que as ferramentas, cartilhas, manuais e metodologias desenvolvidas no âmbito do processo de incubação sejam disponibilizadas amplamente, por meio impresso ou, principalmente, por meio digital. Não há um ganho privado a partir da propriedade de uma inovação gerada pelos grupos da universidade. E mesmo quando é uma inovação absorvida no processo produtivo de um empreendimento solidário, identifica-se completa disponibilidade deste de compartilhar aquele conhecimento ou tecnologia com outros trabalhadores e outros empreendimentos populares.

É interessante notar também como a realidade local influencia a forma de trabalho desses grupos, sobretudo ao se definir o público-alvo ou a área de atuação principal da incubadora. Pode-se perceber que há incubadoras que desenvolvem metodologias com foco no desenvolvimento territorial e regional, e a própria divisão da equipe da incubadora pode seguir uma distribuição por localidades. Por sua vez, há incubadoras que se especializam em determinados grupos produtivos, como é o caso das que focam suas atividades em grupos e empreendimentos de reciclagem de resíduos ou ainda de agricultura familiar.

Quanto aos aspectos do *modo de apropriação e modo de geração* de França Filho (2018), a pesquisa também permitiu vislumbrar abordagens interessantes que corroboram a ideia do desenvolvimento de tecnologias sociais ou da inovação social no campo das incubadoras.

Um dos aspectos relevantes que se observou nos processos e resultados da incubação na economia solidária é que esta se desvincula da ideia e do paradigma de transferência de tecnologia (conforme proposto pela origem do conceito de incubação tecnológica) e se aproxima das soluções tecnológicas geradas a partir

da realidade das iniciativas, dos empreendimentos e de seus respectivos contextos. Cada tecnologia ou ação empreendida na incubação de um grupo, rede ou território gera novos conhecimentos adequados àquela realidade, levando a desenvolver novos processos, produtos e métodos de trabalho, adequados ao contexto socioeconômico e destinados a criar as soluções que o próprio processo social de organização local requer.

Outro aspecto importante está na adequação das metodologias e ferramentas aos contextos locais. Foi recorrente a afirmação, por partes dos(as) coordenadores(as) das incubadoras, de que não havia soluções-padrão e de que cada técnica ou método era desenvolvido ou adequado a partir do diálogo com os trabalhadores. A própria metodologia de incubação é composta por um leque muito diverso de atividades/etapas/ferramentas que são acionadas de acordo com a necessidade que emerge do processo de incubação.

Conforme os dados apresentados neste capítulo, muitas incubadoras utilizam-se de ferramentas tradicionais da gestão de empreendimentos no processo de incubação. Mas, de forma geral, essas ferramentas utilizadas pelas Ites diferenciam-se do formato tradicional desenvolvido para empreendimentos privados, com uma abordagem mais complexa que não se limita a aspectos econômicos-financeiros e que se baseia nas possibilidades de propiciar melhorias de vida e de condições de trabalho aos trabalhadores. As metodologias de incubação, por sua vez, passam por um esforço de adequação à realidade e às necessidades dos grupos de produção, o que foi registrado tanto na fala dos membros das incubadoras como também na dos trabalhadores dos empreendimentos.

Dessa forma, identifica-se um método que privilegia o *modo social de apropriação* da inovação diante da perspectiva técnica, vinculando o processo da criação ao contexto real em que os trabalhadores estão envolvidos.

Esses dados reforçam a ideia de que a prática de incubação induz processos de desenvolvimento de inovações e tecnologias sociais e tornam claros o alinhamento e a relação dessas práticas com os parâmetros propostos por França Filho (2018) e Dagnino (2004). Nesse contexto, o processo de elaboração de soluções técnicas está caracterizado pelo atendimento às demandas e características sociais e é construído por métodos participativos e dialógicos, propiciando maior efetividade da inovação, ou seja, maior respaldo na prática cotidiana das pessoas que a utilizam.

Além de corroborar os avanços do Proninc no sentido de ser uma política que também serve para construir referencial teórico e metodológico, os dados levantados apresentam as incubadoras como espaços importantes para o campo das tecnologias sociais serem atores estruturantes na construção do que Dagnino (2010, p. 138) denomina como “núcleo do substrato cognitivo que deverá tomar o lugar da tecnociência”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A integração que as incubadoras promovem entre ensino, pesquisa e extensão fortalece a geração de conhecimento com a perspectiva da inovação social. Este capítulo representou um primeiro esforço de análise com base em alguns resultados da pesquisa, mas a quantidade de dados e informações gerados permite que se siga aprofundando a reflexão sobre o ambiente das Ites, seja na análise das inovações, seja em outros campos e abordagens.

É preciso destacar que o período de pouco mais de um ano em que se desenvolveu a pesquisa descrita neste trabalho não foi suficiente para explorar o mundo das Ites da forma como desejaríamos. As análises realizadas foram orientadas pelas decisões da equipe em paralelo ao diálogo realizado com as incubadoras e as redes de incubadoras, mas acreditamos que o robusto banco de dados desenvolvido por meio do trabalho de campo poderá subsidiar uma infinidade de outras correlações e pesquisas. Além disso, há um grande número de registros qualitativos sobre o trabalho das incubadoras, coletados a partir do diálogo com os estudantes, os gestores das IES e os trabalhadores dos empreendimentos, que podem ser analisados a partir de diferentes perspectivas.

Neste texto, optamos por aprofundar a discussão de um dos elementos potenciais do trabalho das incubadoras verificado a partir da pesquisa: o desenvolvimento de inovações e tecnologias sociais. Foi possível perceber que os resultados da pesquisa Avaliação Proninc 2017 corroboram a hipótese de que o fortalecimento das Ites pode representar um estímulo à inovação, principalmente na perspectiva da tecnologia social, gerando novas ferramentas, tecnologias e metodologias, a partir do diálogo com os empreendimentos. Ademais, notou-se que essas incubadoras podem ser difundidas e reaplicadas nos diferentes contextos de organizações coletivas e autogestionárias.

É importante ressaltar que as visitas a campo realizadas durante a pesquisa de avaliação permitiram reunir outras evidências que nos possibilitaram afirmar que as inovações geradas com a prática da incubação e seus resultados vão para além das respostas quantitativas registradas no questionário da pesquisa Avaliação Proninc 2017. As inovações verificadas em campo se caracterizam, essencialmente, por serem pensadas pela própria população e voltadas para o território local.

A diferença de percepção sobre os conceitos e a categorização das inovações pode sinalizar as diferentes formas de abordagem, o que está relacionado, também, com as origens disciplinares diversas dos integrantes das incubadoras. Mas também reflete uma fragilidade na discussão teórica a respeito desse tema, o que poderia ser amenizado com mais produções acadêmicas sobre as concepções de inovações das incubadoras e seus impactos nos empreendimentos.

As Ites espalhadas pelas cinco regiões do Brasil constituem-se, atualmente, como um dos principais campos de fortalecimento da extensão no país, sobretudo no âmbito da geração de trabalho e renda. Além disso, construíram, ao longo de sua trajetória, uma atuação pioneira e resistente no campo do desenvolvimento de conhecimento científico-tecnológico apropriado aos princípios da economia solidária. Essas constatações reforçam a necessidade de manutenção de uma política pública de apoio à extensão como forma de seguir consolidando práticas sólidas metodologicamente, que avancem na indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão e permitam fortalecer a relação universidade-sociedade.

A atual conjuntura política de perda dos direitos dos trabalhadores e de término das políticas públicas voltadas à população desfavorecida socioeconomicamente exige uma luta articulada e constante para garantir a continuidade de políticas que fortaleçam os projetos contra-hegemônicos. Dessa maneira, está nas mãos dos atores políticos que compõem o campo das Ites a responsabilidade de registrar sua história, difundir suas experiências e seus impactos, e construir uma articulação que viabilize o trabalho das incubadoras e permita que sigam sendo experimentações libertárias, transformadoras para a universidade e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

- BAUMGARTEN, M. Ciência, tecnologia e desenvolvimento: redes e inovação social. **Parcerias Estratégicas**, v. 13, n. 26, p. 101-124, 2010.
- BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 nov. 2010.
- CUNHA, G. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. *In*: DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.
- _____. Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. *In*: DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social**. Campinas: Komed, 2010.
- DAGNINO, R.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. *In*: DAGNINO, R. **Tecnologia social**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

DELLA VECHIA, R. *et al.* A Rede de ITCPs: passado, presente e alguns desafios para o futuro. **Revista Diálogo**, n. 18, p. 115-144, jan./jun. 2011.

FRAGA, L. S. **Extensão e transferência de conhecimento**: as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

FRANÇA FILHO, G. Inovação social e incubação tecnológica em economia solidária: na fronteira de um outro paradigma em CT&I. *In*: ADDOR, F.; LARICCHIA, C. R. (Orgs.). **Incubadoras tecnológicas de economia solidária**: concepção, metodologia, prática e avaliação. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018.

IADH – INSTITUTO DE ASSESSORIA PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Avaliação do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Proninc)**: relatório final. Recife: IADH, 2011.

MAURER, A. M. **As dimensões de inovação social em empreendimentos econômicos solidários do setor de artesanato gaúcho**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo**. 3 ed. Paris: Finep; OECD, 2005.

PATIAS, T. Z. *et al.* A constituição da inovação social como campo de pesquisa: um resgate teórico e uma agenda para trabalhos futuros. *In*: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD. 39., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpad, 2015.

RIBEIRO, M. O lugar da economia solidária no atual governo. **Conexão Planeta**, 16 jan. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xw8rYS>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Núcleo de Solidariedade Técnica; Núcleo Interdisciplinar para o Desenvolvimento Social. **Avaliação Proninc**: avaliação participativa, qualitativa e quantitativa das ações do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – Relatório final. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3k9fAas>>.

VARANDA, A. M.; CUNHA, P. B. **Diagnóstico e impacto do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares**. Rio de Janeiro: Fase, 2007.

A TRAJETÓRIA SÓCIO-ORGANIZATIVA DO MOVIMENTO SOCIAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como foco o movimento social de economia solidária no Brasil, que, apesar de difuso e de difícil enquadramento teórico, produziu nos últimos anos uma lógica discursiva que aglutinou diversos atores voltados a construir projetos sob perspectivas sociais similares. O objetivo central foi analisar como se deu a formação de uma identidade coletiva nacional e institucionalizada no âmbito da sociedade civil sob um novo paradigma mobilizatório, organizado em torno da defesa do trabalho associado e de relações econômicas não restritas à esfera mercantil. Especificamente, buscou-se identificar algumas de suas principais particularidades contextuais, tais como: multiplicidade de sujeitos, estratégias organizacionais e interações políticas.

Em termos de abordagem teórica, optou-se por uma revisão de algumas das principais teorias de movimentos sociais presentes na literatura, no intuito de montar um instrumental conceitual apropriado que permitisse captar a dinâmica mobilizatória do movimento de economia solidária no Brasil, entendendo-o como um fenômeno social contra-hegemônico historicamente contextualizado para a reivindicação de demandas coletivas específicas. A linha argumentativa está ancorada na trajetória de realização das plenárias nacionais de economia solidária. Nesse sentido, as fontes documentais utilizadas foram: as atas, as sistematizações, e os relatórios finais das plenárias; além de relatos orais de participantes, que em seu conjunto forneceram um acervo bastante volumoso de informações para a compreensão da complexidade do fenômeno estudado.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo-se esta introdução. Na seção 2, são apresentadas algumas orientações teóricas no campo de estudo sobre movimentos sociais e seus principais conceitos utilizados nesta pesquisa. Na seção 3,

1. Este capítulo se refere a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea como *Texto para Discussão* nº 2.367. Disponível em: <<https://is.gd/yObYoN>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

discutem-se brevemente as principais características contextuais e identitárias que permitem classificar economia solidária como um paradigma de mobilização social. A seção 4 aborda mais diretamente a trajetória de formação do movimento de economia solidária no Brasil, a partir dos processos de construção de suas plenárias nacionais. Por fim, são tecidas as considerações finais.

2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA O ESTUDO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

A temática dos movimentos sociais foi bastante explorada pelas ciências humanas ao longo do século XX, principalmente em sua segunda metade. De início, esteve muito atrelada aos conflitos derivados da relação capital-trabalho, com destaque para a mobilização operária em organizações sindicais. Com o tempo, foram sendo agregados novos elementos de análise, diversificando o escopo empírico para a abordagem conceitual, o que propiciou o surgimento de diferentes vertentes explicativas e linhas de pesquisa sobre as lógicas que determinam o comportamento coletivo (Gohn, 1997). Vale destacar algumas teorias que alcançaram bastante popularidade entre estudiosos do campo.

A teoria da mobilização de recursos (TMR) parte da avaliação de que um movimento social segue as mesmas regras de qualquer outra organização, como partidos políticos e até mesmo grandes corporações. Seus teóricos ancoram-se em uma abordagem utilitarista, na qual se privilegia a racionalidade individual em detrimento do conteúdo ideológico e de valores subjetivos na formação de agrupamentos sociais para a ação coletiva. Sob tal perspectiva, o único fator relevante na análise da ação coletiva, sem o qual esta não se viabilizaria, é a presença de recursos: materiais (financeiros e infraestrutura); humanos (ativistas e apoiadores); e de organização (coordenação entre indivíduos). De porte de maior estrutura de recursos, os movimentos sociais possuem mais capacidade de proporcionar a seus integrantes o acesso aos meios que satisfazem seus interesses, o que permite uma ligação mais duradora entre indivíduos e suas respectivas organizações. No entanto, sua longevidade estaria condicionada à capacidade de concorrer com outros movimentos que se formam em torno de um mesmo tema, o que inicia um ambiente de disputa pelo controle da representação popular na mesma lógica que ocorre em outros mercados (Nunes, 2014).

Em virtude de críticas ao caráter excessivamente individualista e de natureza micro-organizacional da TMR, outras teorias ganharam destaque. Uma dessas foi a teoria do processo político (TPP). Em uma abordagem comparativa, a partir de casos (movimentos por reformas) na Europa e nos Estados Unidos, a TPP baseia-se na construção de “uma sociologia política histórica, que combina tradições e cuja ambição é identificar os mecanismos que organizam os macroprocessos políticos no Ocidente” (Alonso, 2009, p. 55).

Nessa construção, emerge todo o arcabouço conceitual para a operacionalização analítica dos movimentos sociais. Um dos conceitos é o de *estrutura de oportunidade políticas* (EOPs) (Tilly, 1978; Tarrow, 2005). As EOPs indicam as dimensões do ambiente político que possibilitam maior grau de permeabilidade das instituições; isso permite que grupos sociais mobilizados consigam interferir diretamente em processos de mudança ou inclusão de novos temas na agenda pública. Para isso, a expressão de suas reivindicações sob distintas estratégias é definida de acordo com as oportunidades e as ameaças que determinam os contextos nos quais estes se inserem.

Outros dois conceitos são considerados fundamentais no instrumental teórico da TPP, inserindo a dimensão cultural nessa perspectiva de análise. O primeiro é o de *repertórios de ação coletiva*, desenvolvido por Charles Tilly (1978; 1985) para identificar as táticas de mobilização social que as organizações assumem. Os repertórios consistem em técnicas convencionalizadas de utilização de recursos organizacionais que se encontram à disposição dos grupos sociais em determinado período histórico, escolhidos de acordo com os propósitos de ação. Entre as técnicas mais recorrentes ao longo do tempo, estão: as marchas; a ocupação temporária de edifícios; as greves; a publicização de manifestos; entre outras.

No entanto, a escolha entre um leque ainda que limitado de ações rotinizadas de um repertório não é algo trivial. Por isso, a lógica da TPP faz uso de outro importante instrumental analítico, que é o conceito de *quadros interpretativos* (*frame*), que são produzidos com a função de reduzir a complexidade social sobre a qual ocorre uma interação contenciosa, em busca de um *consenso para a mobilização*. Nesse processo, são enfatizados detalhes valorativos e visões de mundo particulares, que vão permitir tanto a aglutinação humana em torno de uma causa, quanto a definição de estratégias mais convenientes (Brandão, 2011; Medeiros, 2012). Portanto, quadro interpretativo designa um elemento de cultura política produzido para dar sentido às atividades de mobilização coletiva.

Outra teoria a ser listada é conhecida como teoria dos novos movimentos sociais (TNMS). A base empírica de seus principais teóricos (Touraine; 1985; Melucci, 1988; 2001) foram as grandes mobilizações que surgiram a partir dos anos 1960 em diferentes partes do mundo, trazendo outros elementos para a discussão, com a emergência de um conjunto heterogêneo de agrupamentos coletivos que direcionam suas mobilizações para além das contradições existentes no mundo do trabalho. Por isso, a adoção do adjetivo *novo*, que surgiu na esteira da perda de influência do sindicalismo em nível mundial, sobretudo após a emergência do neoliberalismo e da reestruturação produtiva a partir dos anos 1980 (Zen, 2007).

Para Evers (1984, p. 12), algumas características identificadas como mais comuns em seus coletivos organizacionais são: número relativamente baixo de participantes; estruturas não burocráticas e até informais; formas coletivas de tomada

de decisões; distanciamento social relativamente pequeno entre liderança e demais participantes; entre outras. Sob essa lógica, seus atores não se definem com base em identidades profissionais, mas sim por ampla gama de identidades que transcendem o conceito de classe (raça, etnia, gênero, religião etc.). Os ideais de ação coletiva também são diversificados.

Sob a ótica da TNMS, as teorias anteriores falhavam em não explicar os fatores que determinam a mediação entre os comportamentos individuais e as ações concretas dos movimentos sociais. Segundo Melucci (1988), a ação coletiva é construída por intermédio dos processos de interação comunicativa (redes de relacionamento), que produzem entre os atores alguns padrões de significados (percepções e avaliações) que passam a ser compartilhados e que, conseqüentemente, constroem a motivação e os objetivos de ação coletiva – próximo da noção de quadros interpretativos da TPP. Em outras palavras, os indivíduos, em suas práticas e relações sociais, interagem-se, negociam e influenciam-se mutuamente, gerando uma “identidade coletiva” – isto é, uma “percepção interativa e negociada das oportunidades e vínculos” (Picolotto, 2008, p. 80), tornando menos oneroso o envolvimento dos atores.

Entretanto, uma das críticas recorrentes às análises da TNMS é que, apesar dos avanços analíticos possibilitados, seus teóricos prenderam-se muito a realidades sociais de classe média, típicas do contexto europeu. Por seu enquadramento, seria difícil analisar, por exemplo, a movimentação de trabalhadores mineiros na África do Sul, ou a ação de indígenas e trabalhadores rurais que sofrem contínua violência dos grandes latifundiários no Brasil. Ou seja, aceitar um argumento de que as contradições na relação capital-trabalho é algo cujo sentido tenha perdido espaço enquanto fenômeno social encobre muitas relações de conflito e mobilização coletiva em países de “capitalismo periférico”, pelo fato de não haver espaço teórico adequado para definir suas motivações e práticas de resistência.

Dada essa lacuna, alguns autores buscaram desenvolver recentemente novos arcabouços teórico-conceituais, com o objetivo de abranger processos geograficamente localizados, para além das experiências europeias ou norte-americanas, por entenderem que estes carregam em si uma carga particular de fatores sociais que desafiam os quadros teóricos canônicos utilizados até então. Nessa perspectiva, Boaventura de Sousa Santos (2002; 2007) elaborou um arcabouço analítico voltado aos fenômenos de mobilização social a partir das realidades dos países periféricos, o qual denominou de “sociologia das ausências e sociologia das emergências” (SA&SE). Trata-se de um programa de pesquisa que busca encontrar as bases, os desafios e as possibilidades dos projetos de emancipação social sob diferentes contextos de exclusão e exploração.

O pensamento de Santos (2007) contrapõe-se à tendência homogeneizante da “monocultura do saber científico”, sobretudo com a ascensão hegemônica do Consenso de Washington e do neoliberalismo nos anos 1990,³ que desqualifica outros conhecimentos e produz o que ele chamou de “epistemicídio”, isto é, “a morte de conhecimentos alternativos” (*op. cit.*, p. 29) como forma de fortalecer o discurso de que não há alternativas. Segundo o autor, isso ocorre porque as ciências humanas do fim do século XX estão aprisionadas em uma “razão metonímica”, em que o conceito de totalidade é reduzido à análise de partes, tomadas como homogêneas, de modo que nada do que fica fora dessa totalidade interessa. Nesse entendimento, os conhecimentos gerados são tratados como universais, válidos independentemente do contexto no qual ocorrem. Por isso, essa é, em si, uma razão opressora, pois comprime a realidade social em um único modelo possível de expressão da racionalidade, obscurecendo toda uma gama de manifestações sociais (noção de *diversidade epistemológica*) que se estruturam em torno de outras lógicas, não necessariamente excludentes.

Sob essa ótica, a proposta da SA&SE é desenvolver um instrumental teórico que possibilite a emersão dessas experiências para fins analíticos, a partir da produção de uma nova racionalidade sobre as lutas, experiências e saberes das mobilizações populares, em contraposição ao conjunto de pressuposições hegemônicas nas ciências sociais. A primeira destas é a *ecologia dos saberes*, que abre espaço para uma interação dialógica entre saberes científico e o saber popular. Nesta, reside a contestação do fato de outros saberes, considerados não científicos e não filosóficos, ou até mesmo não ocidentais, continuarem em grande parte fora do debate acadêmico. A segunda é a *ecologia das temporalidades*, que leva em conta o papel do tempo histórico na determinação dos diferentes processos sociais. Sob esse princípio, duas ordens de pensamento fortemente imbricadas são contrapostas: a atemporalidade da ação social e a linearidade dos processos históricos. A terceira refere-se à *ecologia do reconhecimento*, que desconsidera a hierarquização entre fenômenos sociais e a produção de não existência, o que é próprio da razão metonímica. Nesse caso, as diferenças não devem ser escondidas, em busca de padronizações redutoras e arbitrárias, mas sim valorizadas, embora não se descarte a busca por elos que unam grupos diversos em tempos e espaços distintos. A quarta é a *ecologia da transescala*, que permite uma análise articulada de projetos entre contextos distintos de ação – escalas local, nacional e global. Por fim, há a *ecologia das produtividades*, que valoriza a existência de sistemas alternativos de produção, para além da noção hegemônica de produtividade capitalista. Entre os quais se inserem justamente as experiências de economia solidária, popular e autogestionária, que se desenvolvem em torno de variadas práticas que visam à geração de trabalho e renda.

3. Evans (2003) chamou esse processo de “monocultura institucional”.

O conjunto dessas ecologias propostas coloca o investigador defronte a uma realidade mais diversa e caótica que aquela desenhada pelos cânones contemporâneos das ciências sociais. Por isso, os movimentos sociais, organizados em diferentes quadros interpretativos e identidades coletivas, necessitam criar uma relação de inteligibilidade recíproca no interior da pluralidade, que são as estratégias de *tradução* (Santos, 2007). Os fóruns, os encontros e as redes de movimentos sociais podem ser considerados instrumentos disponíveis para a realização desse trabalho de tradução interorganizacional, pois propiciam *zonas de contatos* em que grupos sociais distintos podem interagir e confrontar visões de mundo em busca de consensos e convergências possíveis. Abre-se, assim, espaço para a compreensão das possibilidades de compartilhamento entre diferentes repertórios e rotinas de ação coletiva, além de permitir alargar quadros interpretativos e elementos identitários comuns que conectem distintas lutas sociais.

Dessa forma, a SA&SE pode ser apreendida não como instrumental analítico fechado em si mesmo, e sim como uma abordagem que permite a interação com outros conceitos e técnicas de investigação, sem desconsiderar o valor de experiências não hegemônicas de formações coletivas e sem enquadrá-las em uma lógica racional universalizante.

As seções seguintes buscaram promover essa interação conceitual e analítica para problematizar o surgimento da economia solidária enquanto paradigma mobilizatório no Brasil, que ganhou materialidade com a junção de diversas bandeiras de lutas e agrupamentos sociais, cujo elemento identitário comum é o fato de serem formados por uma *classe que vive do trabalho* (Antunes, 1999).

3 A EMERGÊNCIA DO PARADIGMA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A história brasileira é repleta de momentos marcados por mobilizações populares que atravessaram os períodos colonial e imperial, chegando até a experiência republicana no final do século XIX. Nessa trajetória, é possível identificar uma evolução considerável na capacidade de organização popular em diversos setores da sociedade, sob projetos políticos e bandeiras de luta particulares.

A reação do poder estatal sobre esses processos mobilizatórios também foi bastante diversa ao longo do tempo. Em um capítulo mais recente da história política do país, o golpe militar de 1964 inaugurou um período de forte repressão ao associativismo civil, em que o movimento sindical passou a ser altamente controlado, bem como os partidos políticos e outras entidades representativas foram extintas. No final dos anos 1970, algumas formas de organização coletiva de setores populares voltam a ganhar notoriedade, com o apoio de grupos progressistas da Igreja Católica – sob o movimento da Teologia da Libertação – e de intelectuais de diversas matrizes de pensamento. Trata-se da emergência de novos sujeitos coletivos no cenário da participação política – ainda que restrita – no Brasil, com abordagens de mobilização e estratégias de atuação diferenciadas.

As mobilizações surgidas nesse contexto partiam de grupos que se aglutinavam em torno da luta por direitos sociais, civis e políticos; e chegaram, inclusive, a manter laços de uma incipiente unidade nacional, com base em relações descentralizadas e não institucionalizadas, constituindo novas “formas de articulação interorganizacionais” (Scherer-Warren, 2006). Tais articulações recebem diferentes denominações na literatura, tais como “redes movimentalistas” (Doimo, 1995) ou “redes de mobilizações civis” (Gohn, 2013). Suas bandeiras de luta envolviam questões relevantes do cotidiano da classe trabalhadora, tais como moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, entre outros, expressando *matrizes discursivas* comprometidas com novos projetos de ruptura a partir de significados diversos (Sader, 1988; Brandão, 2011).

Também nesse contexto, houve ampla repercussão sobre as greves e as mobilizações orquestradas por sindicatos de trabalhadores metalúrgicos da região do ABC Paulista, movimento este denominado de “novo sindicalismo”, por contrapor-se ao modelo de subjugação da estrutura sindical ao aparato estatal que havia se intensificado com o controle dos militares. Conseqüentemente, no início dos anos 1980, foram criadas federações sindicais que passaram a ter desde então forte influência também na dinâmica político-eleitoral brasileira, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) (Mattos, 2009).

É possível destacar ainda várias experiências organizativas como expressões da luta social dessa época e que deram origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil, como a luta dos estudantes para a refundação da União Nacional dos Estudantes (UNE), o Movimento Sanitarista – fundamental na construção de um sistema público e gratuito de saúde no país –, o (re)surgimento de grandes organizações de trabalhadores em nível nacional no meio rural, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o movimento das Diretas Já, entre outros exemplos marcados na história social e na construção da cidadania no Brasil (Gohn, 1997).

A convocação de eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e, conseqüentemente, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foram os marcos de um novo momento de inflexão para os movimentos sociais em todo o país. A organização coletiva voltou a ser livre no país e a participação política permitida por meio de diversos mecanismos para além do voto (Silva, 2018a; Avelino e Fonseca, 2018). Os direitos sociais conquistados até então foram mantidos, e novos direitos foram consagrados pela Carta Magna. No entanto, muitos avanços pretendidos pelos setores populares não se efetivaram, como no caso da reforma agrária, sobretudo em função de setores conservadores que também se organizaram coletivamente para fazerem valer seus interesses (Ipea, 2008).

Por seu turno, sob o regime democrático, os anos 1990 vieram com outros desafios, sobretudo no campo do trabalho. O início do processo de liberalização econômica, com abertura comercial, desregulamentação financeira e privatizações, forçou o setor produtivo nacional a uma ampla reestruturação. O resultado foi uma grave crise do trabalho, impulsionada pelo baixo crescimento econômico no período, com crescimento do desemprego e da informalidade da força de trabalho. Por sua vez, a queda na participação da indústria no mercado de trabalho levou a uma diminuição significativa das bases sindicais (Pochmann e Borges, 2002; Cardoso, 2003; Oliveira e Silva, 2018).

Todo esse conjunto de transformações implicou profundas alterações nos padrões de relação entre Estado e sociedade civil, cujos laços de interação se tornaram mais complexos. Dessa forma, pode-se dizer que o ambiente de redemocratização abriu espaço para uma multiplicidade de estratégias de ação aos movimentos sociais – não mais restritas à ação direta ou disruptiva como nas décadas anteriores – para expressarem suas reivindicações e propostas, no intuito de influenciar a definição da agenda política. A mediação dessa relação também passou a dar-se sob diferentes mecanismos de conexão.

Na prática, os movimentos sociais passaram a combinar a atuação no interior da sua organização (reuniões, assembleias, encontros e congressos) com a participação em instituições deliberativas do Estado (conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos etc.), além da participação em seminários e fóruns de outros movimentos e entidades da sociedade civil (Silva, 2018a). Com isso, ampliaram-se e diversificaram-se seus repertórios de ação coletiva. Sindicatos, associações civis, organizações não governamentais (ONGs) e outras organizações passaram a agrupar-se para definirem suas estratégias em rede, transcendendo fronteiras territoriais, a depender das razões e dos propósitos específicos em cada situação.

Nesse cenário de transformações estruturais da “sociedade salarial” (Castel, 1995), começou a ganhar forma, tanto como campo de práticas sociais quanto de bandeira de mobilização coletiva, o conceito de *economia solidária*, que em pouco tempo ganhou *status* de um novo paradigma de análise do universo do trabalho. De modo geral, a economia solidária carrega consigo uma diversidade de manifestações sociais no campo da ação coletiva para o trabalho e outras dimensões da vida social e comunitária, ancorada na luta por melhores condições de vida de amplos setores populares. Seu apego por parte de outros movimentos sociais tradicionais dá-se pela perspectiva de incentivar o trabalho associativo para não apenas fazer frente ao fenômeno destrutivo do desemprego, mas também para o planejamento de novos projetos de desenvolvimento local, sob novas diretrizes de cooperação e compartilhamento de saberes e práticas econômicas vinculadas a

identidades sociais específicas (Singer, 2000; Mello; 2006; Silva, 2018b). Sendo assim, o movimento de economia solidária não pode ser considerado unívoco, uma vez que integra uma pluralidade de práticas e atores sociais organizados sob os mais distintos propósitos de ação.

Portanto, a formação de *redes movimentalistas* no campo da economia solidária circunscreve-se a um rol específico de representações e relações sociais que emergem das contradições do capitalismo latino-americano. A aglutinação social em torno desse *quadro interpretativo* e a *tradução* intercultural entre as distintas identidades coletivas contra-hegemônicas que vieram a compor esse movimento a partir do início dos anos 2000 desenvolveram-se com base em um amplo *repertório* de ações conflitivas e dinâmicas organizacionais. O desencadeamento causal desse processo é justamente o tema discutido na sequência.

4 A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DO MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Esta seção aborda a trajetória de formação do movimento de economia solidária no Brasil, tendo como principal referência os processos de construção sociopolítica das plenárias nacionais, ocorridas entre 2002 e 2012. Esses encontros – espaços de proposições, embates e compartilhamentos de ideias – propiciaram a elaboração de uma pauta unificada quanto a demandas e projetos desses atores envolvidos, sem desconsiderar o diálogo com o poder público. Para tanto, a seção está dividida em três subseções, que dissertam a respeito das fases de construção movimento de economia solidária. A primeira trata sobre o processo de construção em nível nacional de uma identidade forjada na defesa do trabalho coletivo e por uma nova matriz de estratégia de desenvolvimento local, que vai desde as primeiras oficinas de formação sobre o tema no Fórum Social Mundial (FSM) de 2001 até o período após a realização da terceira plenária nacional do movimento, em 2003. A segunda aborda sua consolidação organizacional, enfatizando o processo de construção da quarta plenária, em 2008, e terminando com a análise dos desdobramentos políticos internos que esta desencadeou. Por fim, a terceira tem como pano de fundo a construção da quinta plenária, em 2012, e aborda os novos desafios organizacionais que levaram a uma inflexão na capacidade mobilizatória do movimento, muito influenciado por mudanças no contexto político nacional.

4.1 Primeira fase: origem e formação organizacional

O novo século iniciou-se na esteira de uma diversidade de lutas sociais em todo o mundo contra os impactos sociais adversos atribuídos, ou ao menos acentuados, pelo processo de globalização e pelo aprofundamento do ideário neoliberal. Uma das respostas coletivas mais significativas contra esse processo foi a realização do I FSM, em 2001, em Porto Alegre-RS, com a participação de 16 mil pessoas de 117 países. Segundo Santos (2002), esse evento teve grande importância histórica

por aglutinar uma constelação de coletivos sociais bastante díspares culturalmente, unidos por processo de tradução intercultural que evidenciou pontos comuns em suas demandas reivindicatórias.

Embora o I FSM não configure no palco nascedouro do movimento de economia solidária no Brasil, uma vez que já havia registros de organizações e também eventos em torno da temática da economia solidária desde a segunda metade dos anos 1990, é possível considerá-lo como decisivo na sua formação identitária, pois possibilitou a interação de atores organizacionais de todo o país, envolvidos com diferentes práticas no campo do trabalho coletivo.

Em sua programação, destaca-se a realização de uma oficina cujo título foi Economia Popular Solidária e Autogestão. Nesta, participaram aproximadamente 1.500 pessoas, com o indicativo final de organizar nacionalmente o movimento, assim como articulá-lo com experiências internacionais (Nagem e Jesus, 2013). Vale lembrar ainda que o I FSM abrigou também o lançamento da Rede Global de Socioeconomia Solidária, envolvendo representantes de 21 países, que pode ser considerada a primeira articulação internacional para a integração e a divulgação de práticas da economia solidária (Mello, 2006; Barbosa, 2006; Santos, 2014).⁴

Como consequência dessa articulação inicial, foi constituído o Grupo de Trabalho (GT) Brasileiro de Economia Solidária, formado àquela altura por doze entidades e redes nacionais de fomento que participaram em diferentes momentos.⁵ De acordo com relatos documentados pelo próprio movimento:

o grupo de trabalho brasileiro tinha na sua origem o objetivo principal de aglutinar as entidades com atuação nacional, que trabalhassem com a temática da economia solidária. Depois do I FSM, resolvemos nos reunir para, primeiro, incorporar integrantes e instituições, reconhecendo e valorizando as diferenças das naturezas institucionais, das estruturas e das formas de atuação dessas várias organizações que representam o campo da economia solidária no Brasil. (...) O objetivo original desse grupo de trabalho era garantir junto ao conjunto de organizadores do Fórum que o movimento e as experiências de economia solidária fossem reconhecidas como contribuições para

4. Antes da constituição da Rede Global de Socioeconomia Solidária em 2001, havia ocorrido em 1998, também em Porto Alegre, o Encontro Latino-americano de Cultura e Socioeconomia Solidária (Porto Alegre-RS), com a participação de países como México, Peru, Nicarágua, Bolívia, Argentina e Espanha. Nesse encontro, foi elaborada a *Carta de Porto Alegre*, a qual se definiu entendimento sobre a economia solidária como alternativa social à internacionalização do capital e à pobreza dos países periféricos, estabelecendo estratégias para a constituição de uma rede na região. Posteriormente, em 2000, foi criada a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), com a participação de movimentos sociais, empreendimentos e instituições de assessoria, no intuito de fomentar redes regionais de articulação e divulgação, a fim de dinamizar as cadeias produtivas de produtos da economia solidária no Brasil (Barbosa, 2006).

5. As organizações iniciais foram: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária; Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (Anteag); Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase); Cáritas brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da Central Única dos Trabalhadores; Rede Unitrabalho; Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária; e Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (Abicred).

o outro mundo possível. (...) O outro era garantir em cada edição do Fórum Social Mundial a proposição e organização de um conjunto de redes internacionais dessa temática nos conteúdos dos painéis e mais uma série de eventos (FBES, 2002, p. 18).

Três questões merecem destaque especial sobre esse processo. A primeira destas diz respeito ao fato de que a criação do GT não ocorreu a partir da mobilização dos próprios trabalhadores integrantes dos empreendimentos solidários (cooperativas, associações, bancos comunitários, empresas recuperadas etc.), mas sim a partir de suas entidades de apoio e assessoramento. Isso permite inferir, por um lado, a grande influência nesse contexto de organizações dessa natureza e, por outro, a baixa capacidade de articulação e protagonismo dos empreendimentos solidários àquela época. A segunda questão diz respeito à articulação de organizações de distintas naturezas em torno do GT, perpassando desde aquelas ligadas à Igreja Católica, até o meio acadêmico, o terceiro setor, os movimentos sociais e sindical etc. Por fim, ressalta-se a presença no GT de gestores públicos, sobretudo por meio da Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária, o que pode ser considerado fator inovador na formação desse movimento (Nagem e Jesus, 2013).⁶

Iniciavam-se, assim, as ações de um coletivo nacional cuja responsabilidade foi promover a mobilização entre os atores envolvidos e elaborar estratégias de organização social, a partir de uma identidade minimamente consensual em torno de princípios da economia solidária. A forma de levar à frente esse objetivo foi por meio de plenárias (estaduais e nacionais), que propiciassem a “zona de contato” necessária para o processo de tradução intercultural. A partir delas, foi possível fomentar o debate em torno da construção de uma instância nacional de articulação.

No contexto político mais amplo, o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou as eleições nacionais em 2002, elegendo Luiz Inácio Lula da Silva como presidente da República. Com isso, surgiu uma nova janela de oportunidades políticas no horizonte, em vista da abertura que o partido já havia dado a políticas de apoio à economia solidária em suas gestões municipais e estaduais anteriores (Silva, 2010), além da estreita relação entre militantes do movimento e setores do partido. O fato mobilizou o GT para discutir uma estratégia de incidência com o novo presidente eleito, o que resultou em uma proposta para a criação de espaço institucional no novo governo federal para atender às demandas da economia solidária (Silva e Nagem, 2011).

Esse processo desencadeou, ainda em 2002, a realização da I Plenária Nacional de Economia Solidária (I PNES), na cidade de São Paulo, reunindo aproximadamente duzentas pessoas. A essa época, alguns fóruns estaduais de economia solidária já existiam e se reuniam com certa periodicidade, como nos estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. A proposta de criação de

6. No segmento de gestores públicos, estão os representantes de governos estaduais e municipais que executam explicitamente programas e projetos voltados à economia solidária.

um fórum nacional nasceu a partir desse encontro. Da mesma forma, iniciou-se a elaboração de diretrizes e propostas que aglutinassem o campo da economia solidária, isto é, uma *Plataforma de Ação* (apêndice 1) e uma *Carta de Princípios*.

Além desses elementos, os participantes da I PNES aprovaram e encaminharam uma carta ao presidente recém-eleito, intitulada *Carta ao Lula: Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento*, com as principais diretrizes e reivindicações do setor. Entre estas, constava a criação de uma secretaria nacional para operacionalizar o repertório de políticas propostas pelo próprio movimento, além de servir como órgão responsável para o fortalecimento da temática junto a outras instâncias de governo.

Em 2003, as mobilizações intensificaram-se. Logo em janeiro, ocorreu o II Fórum Social Mundial em Porto Alegre. As organizações do movimento aproveitaram esse momento político favorável para avançarem em sua mobilização. Primeiramente, foi realizada a II PNES, durante o II FSM, com a presença de aproximadamente oitocentas pessoas, no qual foi apresentado o documento *Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. A ideia de criar-se uma entidade nacional amadureceu internamente, e, pela primeira vez, foi construída uma agenda nacional, envolvendo uma estratégia de discussão pelos estados.

Essa nova rodada de mobilizações fortaleceu a pauta do movimento com setores do novo governo. Com isso, durante o II FSM, o próprio presidente Lula anunciou a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – atualmente Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia (ME). O economista Paul Singer foi escolhido para exercer o cargo de secretário, conforme sugestão do próprio movimento (Nagem e Jesus, 2013).

Importante frisar que, nesse contexto, as reivindicações estavam voltadas sobremaneira para sua inserção na agenda governamental, no formato de políticas públicas que viessem a atender às iniciativas desse campo. A criação da Senaes favoreceu ainda mais esse processo, ampliando os canais de interação com o poder público.

Na II PNES, o GT foi novamente legitimado como mobilizador dos debates rumo à realização de uma nova plenária nacional. Os encontros preparatórios aconteceram no primeiro semestre de 2003, em dezoito estados, na forma de plenárias estaduais. De acordo com as orientações da carta convocatória, os participantes deveriam debater três pontos principais: *i*) a identidade do movimento da economia solidária e o papel de uma entidade nacional como catalizadora dessa identidade; *ii*) a composição da entidade nacional (coordenação nacional e representações estaduais); e *iii*) sua relação com o setor governamental. As dinâmicas previam a eleição de delegados para representar as posições discutidas pela base estadual articulada – ou em processo de articulação – no encontro nacional (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Em junho de 2003, ocorreu a III Plenária Brasileira de Economia Solidária (III PNES), novamente em São Paulo, com a participação de aproximadamente novecentas pessoas. Nesse evento, oficializou-se a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), com a tarefa de articular as bases sociais do movimento. De acordo com o relatório final da plenária:

o fórum deve ser um espaço autônomo de debate acerca do que é economia solidária, de construção de uma política de economia solidária suprapartidária; constituir-se, enquanto espaço de construção de consensos, respeito às diferenças, de articulação política, de estabelecimento de estratégias de ação, sobre a égide dos princípios da economia solidária; espaço democrático, com participação de todos os segmentos, enfatizando o protagonismo das trabalhadoras e dos trabalhadores da economia solidária; deverá realizar o debate sobre o significado dos conceitos de economia solidária e economia popular; criar uma forma jurídica para nortear leis próprias para a economia solidária; ser um canal de interlocução entre os poderes constitutivos e os outros atores da sociedade; ser mobilizador para a construção de redes de economia solidária; ser um instrumento propositivo, consultivo, deliberativo, horizontal e transparente; constituir-se em espaço de valorização do saber local, de formação transversal, no sentido de garantir as identidades minoritárias relativas a gênero, etnia, idade, jovens e idosos e pessoas com deficiência; constituir-se em espaços de construção de um novo modelo de colaboração solidária junto ao poder público (FBES, 2003, p. 5).

A III PNES também resultou na aprovação da *Carta de Princípios do FBES*, na qual foram afirmados os valores, a identidade de luta e os eixos de mobilização. Até mesmo com a diversidade de origem e de dinâmica cultural, a carta apresentou eixos gerais de convergências quanto a valores e princípios do movimento, tais como: a valorização social do trabalho humano; a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica; o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino em uma economia fundada na solidariedade; a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza; e os valores da cooperação e da solidariedade (FBES, 2012a).

Para responder a essas expectativas, a estratégia traçada foi o fortalecimento dos fóruns (estaduais e municipais) já existentes e o fomento de outros, a partir de processo de formação de quadros. Com isso, pretendia-se dar maior capilaridade a esse debate, aumentando-se o grau de articulação e parcerias nos espaços subnacionais. Ficou definido ainda que a composição do FBES se daria a partir de três segmentos: *i*) empreendimentos econômicos solidários; *ii*) gestores públicos; e *iii*) entidades de assessoria e fomento. Os empreendimentos, por serem considerados os atores fundamentais, teriam maior representatividade nas instâncias organizacionais.

Deliberou-se pela criação da Coordenação Nacional do FBES, constituída por três representações de cada estado (dois representantes de empreendimentos, um representante dos gestores públicos ou entidade de assessoria), além das organizações que integravam o GT, totalizando 97 integrantes. Foi aprovada,

também, a criação de uma secretaria-executiva, de caráter provisório, que trabalharia até a primeira reunião da Coordenação Nacional do FBES. Dessa forma, estabeleceu-se uma estrutura básica de composição e funcionamento do FBES, conforme sintetizada no quadro 1.

QUADRO 1

Síntese dos objetivos, segmentos participantes, estrutura e funcionamento do FBES

Objetivos	Articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma carta de princípios (o que é e o que não é a economia solidária) e de uma plataforma de lutas (conjunto de demandas dirigidas ao Estado e de propostas de auto-organização da sociedade civil na perspectiva solidária).	
Segmentos participantes	Empreendimentos solidários, entidades de assessoria e fomento e gestores públicos.	
Estrutura e funcionamento	Fóruns locais	Instâncias elementares do FBES, constituídas pelos seus três segmentos, no âmbito de estados, microrregiões e municípios.
	Plenária Nacional	Instância máxima de deliberação do FBES. Dá as diretrizes políticas para orientar a Coordenação Nacional e a Coordenação Executiva Nacional. Deve ser constituída a cada três anos, a partir de delegados oriundos dos fóruns locais. Nessa e nas demais instâncias representativas, busca-se observar a proporção de 50% de representantes de empreendimentos solidários, 25% de entidades e 25% de gestores.
	Coordenação Nacional	Principal instância de organização do FBES. Orienta as ações da Coordenação Executiva Nacional e também da Secretaria-Executiva Nacional, deliberando em última instância sobre decisões políticas, operacionais e administrativas do FBES. É responsável pelo diálogo com o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e com órgãos do governo federal. Tem a competência de criar ou excluir GTs. No limite, é composta por 105 representantes.
	Coordenação Executiva Nacional	Instância responsável pela interlocução com movimentos sociais, instituições privadas e públicas, além da gestão política do cotidiano do FBES. Acompanha os trabalhos da Secretaria-Executiva Nacional. É composta por treze representantes, eleitos pela Coordenação Nacional entre seus integrantes.
	Secretaria-Executiva Nacional	Sediada em Brasília, dá suporte aos trabalhos das diferentes instâncias do FBES, propiciando a comunicação entre estas e operacionalizando as reuniões e os eventos. Deve captar recursos para o FBES e administrá-los.
	Grupos de trabalho	São organizados conforme a demanda de ações específicas do FBES.

Fonte: FBES (2008; 2013).
Elaboração do autor.

Portanto, essa primeira fase resultou na formação de dois espaços distintos de atuação dos atores do campo da economia solidária no Brasil: *i)* o FBES, como instância central de mobilização social em torno da temática; e *ii)* a Senaes, como locus formal de operacionalização de políticas públicas e articulação institucional. Apesar de a Senaes ter surgido em função da própria reivindicação dos atores sociais que vieram a compor o FBES, a relação entre esses dois espaços foi marcada tanto por momentos de aproximações quanto de distanciamentos, refletindo na prática a relação sempre complexa entre sociedade civil e Estado (Santos, 2014).

4.2 Segunda fase: consolidação organizacional

Com a criação do FBES em 2003, somente após cinco anos ocorreria uma nova PNES. Porém, o movimento de economia solidária permaneceu bastante ativo ao longo daquele período. Em termos organizativos, a Coordenação Nacional do FBES deliberou pela criação de uma coordenação executiva, a ser composta por treze integrantes (sete representantes de empreendimentos, cinco de entidades de apoio e um da Rede de Gestores do FBES). Sua função foi acompanhar de forma sistemática as demandas cotidianas do fórum. Também foi criada, de modo permanente, a Secretaria Executiva do FBES – com três integrantes –, com sede em Brasília. Houve um avanço em termos da capilaridade do FBES no território nacional. De cinco fóruns estaduais existentes em 2002, passou-se para dezessete em 2003; a partir de 2006, já havia registros em todas as unidades federativas (UFs).

A relação entre a Senaes e o FBES também foi bastante intensa durante os primeiros anos, sobretudo ao longo da primeira gestão do então presidente Lula (2003 a 2006). Uma forma encontrada de dar maior dinamicidade a essa relação foi por meio da criação de grupos de trabalho subtemáticos, que ficariam conhecidos como GTs Senaes/FBES. Foram criados oito GTs (quadro 2), que funcionaram até 2006 – com dinâmicas de funcionamento distintas –, quando perderam importância após a criação do Conselho Nacional do FBES.

QUADRO 2
GTs Senaes/FBES (2003-2006)

GT	Finalidade/"produtos".
Mapeamento	Elaboração do marco conceitual e de instrumentos de coleta de dados do Sies; definição e gestão de procedimentos e processos de construção da base de dados.
Finanças solidárias	Discussão sobre fundo para fortalecimento da economia solidária, com elaboração de proposta nesse sentido (Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária – Pronades). Subsídio para políticas de finanças solidárias.
Marco jurídico	Elaboração de <i>Estatuto da Economia Solidária</i> , com questões societárias e tributárias (Obs.: não avançou). Debates sobre revisão da Lei Geral do Cooperativismo e do Projeto de Lei (PL) das Cooperativas de Trabalho.
Comunicação	Formulação e revisão do material da primeira Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária.
Políticas públicas	Nascido sob a perspectiva ampla de discutir <i>integração de políticas</i> . Concentrou-se na discussão do Termo de Referência para Centros Públicos de Economia Solidária.
Produção, comercialização e consumo	Discussão sobre estratégias de organização da comercialização e das redes de produção e consumo, com foco na polêmica <i>centros públicos versus centros de comercialização</i> e nos debates sobre <i>comércio justo</i> .
Sistema de comércio justo e solidário (SCJS)	Formulação de proposta de instrumento normativo contendo diretrizes, princípios, critérios e modos de operacionalização de um SCJS de caráter público.
Formação	Realização da I e da II Oficina de Educação e Formação em Economia Solidária. Formulação de diretrizes, princípios e metodologia de uma política nacional de educação/formação em economia solidária.
Relações internacionais	Atuação pautada por eventos internacionais com presença da economia solidária, como fóruns sociais mundiais e feiras internacionais ou representação brasileira em espaços como o Mercosul Solidário e encontros das redes internacionais.

Fonte: Cunha (2012).

Uma ação importante para o surgimento dessa parceira e que ajudou na criação e mobilização dos fóruns estaduais foi o lançamento do Programa Nacional de Fomento às Feiras de Economia Solidária, entre 2005 e 2008. Esse programa foi realizado em parceria entre a Senaes, que apoiou com recursos, logística e orientações operacionais, e o FBES, que mobilizava uma rede de atores nos estados, sobretudo via os fóruns estaduais. As feiras estaduais eram eventos com o intuito de não apenas proporcionar a exposição e a comercialização dos produtos feitos pelos empreendimentos de cada estado, mas também de realizar atividades de formação e articulação entre trabalhadores, assessores e gestores públicos envolvidos com a temática (Santos e Amorim, 2017).

Durante esse período, cabe destacar ainda a realização do I Encontro Nacional de Empreendimentos de Economia Solidária. Esse evento ocorreu em 2004, em Brasília, organizado pela Senaes em parceria com o FBES, mas com forte protagonismo por parte dos representantes dos próprios empreendimentos. Neste, foi ressaltado o papel do fórum enquanto espaço político que conjuga o setor popular com o poder público e as entidades da sociedade civil, consolidando um movimento de diferentes categorias (Santos, 2014).

Paralelamente, no campo da institucionalização de políticas públicas, o diálogo foi intensificado com a Senaes, com o intuito de construir em conjunto uma proposta para o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do governo federal. Vários programas considerados pelo movimento como essenciais ao projeto de economia solidária surgiram desse PPA, como o caso do Mapeamento Nacional de Empreendimentos, ocorrido entre 2005 e 2007 (Silva e Nagem, 2012; Silva, 2018c). O protagonismo do FBES diante dessa parceria com o aparato estatal foi motivado basicamente por razões político-ideológicas e pragmáticas (França Filho *et al.*, 2006), que permitiram certo equilíbrio nessa relação de complementaridade institucional.

O FBES também assumiu papel importante como parceiro na organização da I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), que ocorreu em Brasília, em 2006, com a participação de 1.073 delegados de todos os estados do país (Bertucci, 2010). A I Conaes veio no contexto de fortalecimento das instituições participativas e abertura de novos canais de participação social – denominadas por Silva (2018a) como *instituições de deliberação participativa* (IDPs) – nos processos decisórios e no acompanhamento de políticas públicas nacionais. Sua importância naquele momento diz respeito ao reconhecimento da economia solidária enquanto “marca política” transversal na estrutura de governo, uma vez que contou com representantes de vários ministérios e órgãos governamentais, como na consolidação de um documento político com as principais reivindicações do movimento no intuito de pautar o “lugar” da economia solidária na agenda do próximo governo federal, a iniciar no ano seguinte. Um de seus desdobramentos mais importantes foi a posse

do CNES, instância permanente que agregaria representantes de diferentes órgãos governamentais e da sociedade civil, com a incumbência de debater e planejar os rumos das ações de governo no campo da economia solidária (Alencar e Silva, 2013).

Durante esse período, foram tecidas também articulações internacionais, como a Rede Intercontinental para a Promoção da Economia Solidária (Ripess). O FBES passou a participar e organizar discussões e intercâmbios, constituindo-se, gradativamente, como referência na América Latina.⁷ O movimento seguiu participando ativamente das demais edições do FSM, inclusive coordenando uma série de atividades e se articulando com redes internacionais que já assumiam a temática da economia solidária como bandeira de luta. No V FSM, em 2005, o FBES foi “desafiado” a gerenciar, via empreendimentos autogestionários, “o abastecimento, a comercialização, a moeda social, as rodadas de negócios, a campanha pelo consumo consciente (contra os produtos nocivos das transnacionais), e a realizar os debates articulados entre as redes nacionais e internacionais” (Mello, 2006, p. 107). Todas as bolsas distribuídas aos participantes do V FSM foram confeccionadas por trabalhadores da economia solidária no Brasil, o que impulsionou a criação de um sistema organizado em torno da cadeia do algodão orgânico, com a marca “Justa Trama” (*op. cit.*, p. 107).

A partir de 2006, iniciou-se o processo de mobilização rumo à IV Plenária Nacional de Economia Solidária, com o tema Outra Economia Construindo Outros Desenvolvimentos. O objetivo desse evento foi a reestruturação do FBES, inclusive com a definição das estratégias prioritárias de ação para o triênio 2009-2011. Sua preparação compreendeu quatro etapas durante quase dois anos. Na primeira, foram realizados encontros estaduais e regionais, denominados Por um Novo Modelo de Organização da Economia Solidária, em que foram discutidas a natureza e a estrutura do fórum. Na segunda, ocorreu a sistematização dos resultados desses encontros, destacando-se a estrutura e os eixos a serem debatidos e encaminhados na IV PNES. A terceira consistiu na realização das caravanas rumo à IV Plenária Nacional de Economia Solidária, com cinco seminários regionais, aprofundando-se questões levantadas nos encontros anteriores. Por fim, na quarta etapa, ocorreram as plenárias estaduais, balizadas pelo *Documento de Aprofundamento aos Debates*, que compilava os eixos e as questões para o FBES (Santos, 2014).

A partir desses debates, foi organizado o documento-base da IV PNES, que ocorreu em março de 2008, em Luiziânia-GO, e reuniu aproximadamente quatrocentas pessoas. Entre os diversos pontos de discussão, ressalta-se a questão da definição da natureza organizacional do FBES diante do movimento de economia solidária. Por fim, foi deliberado que esse fórum seria considerado um instrumento

7. Outras participações do FBES em encontros e mobilizações de escala internacional: III Encontro Latino-americano de Economia Solidária e Comércio Justo (Uruguai, 2008); VIII Encontro do Espaço Mercosul Solidário (Paraguai, 2008); IV Encontro de Mundialização da Solidariedade (Luxemburgo, 2009); IV Encontro Latino-americano de Economia Solidária e Comércio Justo (Colômbia, 2010); e Fórum Internacional de Economia Social e Solidária (Canadá, 2011).

e espaço de articulação para o conjunto de atores envolvidos na temática da economia solidária (FBES, 2008). Esse debate retornaria posteriormente em 2012, na plenária seguinte.

Em termos estratégicos, foi decidido que, primeiramente, caberia ao FBES, a fim de cumprir sua função, a representação, a articulação e a incidência na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas de economia solidária, bem como no diálogo com diversos atores e outros movimentos sociais, ampliando as redes de conexão e inserindo-se no conjunto de lutas e reivindicações sociais. Segundo, ressaltou-se a necessidade de atuar no apoio ao fortalecimento do movimento de economia solidária, a partir de suas bases.

Houve ainda a definição de uma série de diretrizes para o reconhecimento de um empreendimento de economia solidária. Os critérios elencados, mais que diferenciá-los com relação a outras iniciativas econômicas, surgiram como ideais a serem internalizados pelos próprios empreendimentos, ou seja, compor seus quadros interpretativos. Os critérios aprovados na plenária foram:

- são [iniciativas] coletivas (singulares e complexas), tais como associações, cooperativas, empresas autogestionárias, clubes de trocas, redes, grupos produtivos informais e bancos comunitários;
- seus participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e/ou rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- podem ter ou não um registro legal, prevalecendo a existência real. A forma jurídica não é o mais fundamental, mas sim a autogestão;
- no caso de associações sem fins lucrativos, estas devem possuir atividade(s) econômica(s) definida(s) em seus objetivos;
- são organizações regulares, que estão em funcionamento, e organizações que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- 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;
- são organizações que respeitem os recortes de gênero, raça, etnia, geração, orientação sexual, grupos sociais minoritários como comunidades tradicionais e de fundo de pasto, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, portadores de necessidades especiais; que abominem toda a forma de violência contra mulheres, crianças, índios, negros(as); e que contemplem a dimensão ética em suas ações e atividades;

- são organizações que respeitem o direito de trabalhadores(as) e não explorem o trabalho infantil, considerando exploração o trabalho forçado e coagido e não a transmissão de saberes tradicionais entre pai, mãe e filhos na agricultura familiar;
- são organizações que valorizam o compartilhamento, entre homens e mulheres, do trabalho reprodutivo e do cuidado com as pessoas;
- são organizações que respeitem critérios ambientais nas suas atividades econômicas, buscando a priorização da conservação ambiental e o desenvolvimento humano (FBES, 2008, p. 43).

No que diz respeito à estrutura e ao funcionamento do FBES, mantiveram-se os três segmentos de representação (empreendimentos associativos, entidades de assessoria e gestores públicos), assim como as instâncias constituintes; no caso, os fóruns estaduais e municipais. Além disso, foram definidas sete plataformas de ação que passaram a balizar suas estratégias mobilizatórias: finanças solidárias; marco legal; educação; comunicação; redes de produção, comercialização e consumo; democratização do conhecimento; e organização social.

As relações com outros atores da sociedade civil, cuja prática convergia com o paradigma da economia solidária, tornaram-se prioridade, assim como articulações internacionais, fundamentalmente na América Latina. Outra preocupação foi a busca por sustentabilidade dos fóruns, por meio de estratégias de autofinanciamento, captação de recursos públicos e cooperação internacional (Costa, 2003).

Ainda nesse encontro foi definido que a PNEs do FBES seria a instância máxima de deliberação do fórum, em que se aprovariam as diretrizes de orientação para a Coordenação Executiva e a Coordenação Nacional do FBES, que manteriam a sistemática de duas reuniões anuais. Também foram estipulados, pela primeira vez, critérios para a participação de entidades e redes nacionais na estrutura do fórum, sendo consideradas aquelas com presença em estados, regiões e municípios, com capilaridade em diferentes territórios. Nesse caso, para que uma entidade integrasse a Coordenação Nacional do FBES teria de, obrigatoriamente, estar atuando em pelo menos sete fóruns estaduais (FBES, 2008).

A maior polêmica quanto a esse ponto era de que parte das entidades ligadas historicamente ao GT Brasileiro de Economia Solidária não possuíam uma atuação nos fóruns estaduais. Assim, reduziu-se drasticamente o número de entidades na estrutura do FBES, de dezesseis para cinco, permanecendo: União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); Cáritas brasileira; Instituto Marista de Solidariedade (IMS); Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; e Rede Unitrabalho. Os gestores públicos passaram a integrar a Coordenação Nacional do FBES com dois representantes de cada uma das cinco regiões, devendo ser indicados pela Rede Nacional de Gestores Públicos em Economia Solidária.

A IV PNES possibilitou um amadurecimento organizacional do movimento de economia solidária no Brasil, em meio a um contexto de avanços institucionais que forçou o FBES e suas instancias estaduais a terem um papel político cada vez mais estratégico diante das novas demandas e espaços de diálogos. Em síntese, as estratégias definidas como prioritárias para o triênio (2009-2011) foram as seguintes.

- 1) Fortalecimento político, organizacional e sustentabilidade financeira dos fóruns estaduais, microrregionais e municipais, com vistas a uma maior integração e interiorização do movimento.
- 2) Consolidação dos empreendimentos a partir de redes e cadeias no campo da produção, da comercialização, da logística, do consumo e das finanças solidárias.
- 3) Maior incidência do movimento nas políticas públicas com interface com os princípios da economia solidária.
- 4) Articulações internacionais, fundamentalmente na América Latina, para estreitar relações com outros movimentos e atores da sociedade civil (Costa e Jesus, 2017).

Nos anos seguintes, o FBES esteve presente em diversas atividades e mobilizações em defesa de temas e questões diretamente correlatas, tais como segurança alimentar, agroecologia, direitos sociais, entre outros. Para consolidar essa articulação interorganizacional e unificar pautas comuns de luta, foi organizado, em setembro de 2011, o Encontro de Diálogos e Convergências: Agroecologia, Saúde e Justiça Ambiental, Soberania Alimentar e Economia Solidária,⁸ com a presença de várias entidades, que culminou no encaminhamento da *Carta Política* ao governo federal. Ressalta-se ainda a participação ativa do FBES na elaboração da II Conaes, que ocorreu em Brasília, em 2010 (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Daí é possível perceber que a formação de uma identidade nacional do movimento de economia solidária transcendeu um processo socioeconômico do cotidiano de trabalhadores e suas experiências locais. Embora o trabalho siga como dimensão central na formação dessa identidade, o movimento orienta-se também por temáticas sociais que ultrapassam o espaço restrito do trabalho, com base em suas estratégias de classe e lutas por cidadania e dignidade, aglutinando, por exemplo, questões raciais e de gênero, que são características tanto dos “novos” movimentos sociais como da “tradução intercultural” proposta pela SA&SE.

8. Além do FBES, o evento foi convocado pelas seguintes redes: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA-Agroecologia), Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), Grupo de Trabalho de Saúde e Ambiente da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), Rede Alerta contra o Deserto Verde (RADV), Marcha Mundial das Mulheres (MMM); e Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB).

4.3 Terceira fase: novos desafios organizacionais

Em 2011, logo no primeiro ano de governo da então presidenta Dilma Rousseff, houve um tensionamento que levou a uma nova mobilização nacional, quando chegou ao Congresso o PL nº 865/2011, propondo a criação da Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa, que incorporaria a Senaes. Isso contrariou boa parte das organizações ligadas ao FBES. Os fóruns estaduais organizaram 23 audiências públicas para a discussão da proposta, entre maio e junho de 2011, e uma audiência pública nacional. Ao todo, a mobilização contou com a participação de 2.500 pessoas. Segundo Costa e Jesus:

nas audiências, atores da economia solidária, em sua maioria, reafirmaram as diferenças em relação às micro e pequenas empresas, especialmente quanto às estratégias de desenvolvimento territorial, sustentável e solidário. Buscou-se ressaltar que os empreendimentos atuam sob o caráter de emancipação social e, também, lutam contra a pobreza, destacando suas articulações com outros temas como agroecologia, segurança alimentar, saúde mental, moradia urbana, entre outros. O FBES também recebeu apoio de diferentes instituições contra tal proposta, inclusive em âmbito internacional (Costa e Jesus, 2017, p. 258).

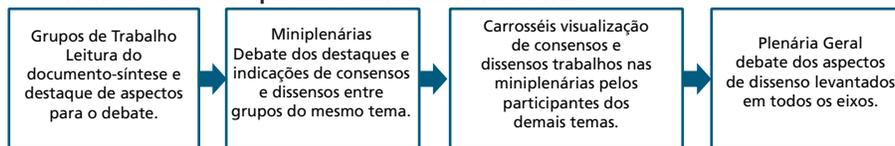
Ao fim, o FBES encaminhou à presidência o *Documento de Negociação do Movimento de Economia Solidária com o Governo Federal sobre o PL 865*, repudiando a proposta (Nagem e Jesus, 2013). O pedido foi atendido, e a estrutura da Senaes manteve-se no então MTE.

Para manter o ímpeto e posicionar-se diante dos novos desafios, a coordenação do FBES decidiu pela realização da V Plenária Nacional de Economia Solidária (V PNES), em 2012, dez anos da realização da I PNES. Durante sua jornada de preparação, foram realizadas 191 plenárias territoriais – entre abril e agosto de 2012 –, 27 plenárias estaduais – entre julho e outubro –, cinco plenárias regionais – entre abril e maio – e duas plenárias temáticas – cujos temas foram educação e finanças solidárias. Ao todo, participaram cerca de dez mil pessoas (FBES, 2012a; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Os debates ao longo da V PNES foram organizados em três eixos: *i*) orientação política; *ii*) orientação das ações estratégicas; e *iii*) organicidade do movimento (figura 1). Além de GTs, miniplenárias e plenárias gerais, houve a realização de mesas de debate político e formação, que contaram com a presença de representantes de movimentos sociais, acadêmicos e militantes, que discutiram temas como: bem viver; economia verde; movimentos sociais; e economia solidária.

FIGURA 1

Fluxo de debates e processo deliberativo na V PNES



Fonte: FBES (2012a).

As atividades preparatórias, diferentemente das plenárias anteriores, contaram com a participação de organizações de distintas áreas de atuação, com destaque para os movimentos feministas, sindical, de agricultura familiar e reforma agrária, de catadores de material reciclável, indígenas, de cultura e educação popular, de pescadores, de quilombolas, de agroecologia, de moradia, de saúde mental, de deficientes, de desempregados, de pastorais, pela democratização da comunicação e de juventude (FBES, 2012a). No intuito de aproximar e construir agendas comuns de luta, ocorreu durante a plenária a mesa temática Movimentos Sociais no Brasil.

As proposições elaboradas nos eventos preparatórios foram sistematizadas em dois documentos de orientação.⁹ A etapa final ocorreu em dezembro de 2012, com o tema Bem viver, Cooperação e a Autogestão para um Desenvolvimento Justo e Solidário. Estiveram presentes cerca de seiscentas pessoas de todas as regiões do país (FBES, 2012b).

A V PNES manteve a natureza organizativa vigente do FBES, ou seja, como instrumento do movimento, um espaço que articula diversos atores desse campo no Brasil. No encerramento, houve um ato político com o lançamento da *Carta Política* da plenária, que reforçou os princípios do trabalho autogestionário e do ideal de desenvolvimento territorial sustentável e igualitário – com respeito à diversidade –, vindos desde os primórdios do movimento cooperativista internacional. Pela carta, é possível identificar elementos relevantes para a construção de quadros interpretativos orientadores da ação coletiva do movimento de economia solidária no Brasil:

na nossa V Plenária afirmamos que a Economia Solidária é um contraponto ao Capitalismo. É uma forma diferente de organizar o trabalho, onde não temos patrão nem empregado, o trabalho é coletivo e autogestionário e a nossa principal preocupação é com as pessoas, com a vida, com o meio ambiente, e não com os lucros. Com isso, entendemos que é fundamental fazer valer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, respeitando a diversidade de raça, orientação sexual, gerações, pessoas em situação de vulnerabilidade, egressos do sistema prisional, portadores de transtornos mentais, usuários de álcool e outras drogas, comunidades estrangeiras e garantir a defesa dos direitos sociais, políticos e econômicos destas pessoas (...). Mesmo com

9. "Em abril de 2012, a Comissão Organizadora Nacional da V Plenária divulgou os dois documentos provocadores para a construção das plenárias preparatórias: Documento 1 - orientações gerais e metodologia e Documento 2 - questões orientadoras para as plenárias locais e estaduais" (FBES, 2012a, p. 6).

práticas isoladas, cada movimento vem fazendo a sua parte em prol de uma nova sociedade. Acreditamos que a convergência de nossas ações só poderá nos fortalecer na consolidação de uma economia que já acontece, mas é pouco reconhecida e apoiada pelo Estado (FBES, 2012a, p. 28).

O documento final do evento trouxe algumas inovações importantes, tanto em relação às plenárias anteriores quanto ao posicionamento do FBES na Conaes. Houve maior detalhamento sobre diferentes temáticas, como cultura política, economia popular, territorialidade e diversidade social, que compõem o movimento social em defesa da economia solidária, enfatizando seu papel como uma nova diretriz de atuação do Estado no campo da geração de trabalho e renda (Ipea, 2014). Novamente, a preocupação em delimitar os aspectos de constituição da identidade coletiva do movimento esteve presente, como demonstra essa passagem do relatório:

Para fortalecer nossa identidade, é fundamental aliarmos dois movimentos. O primeiro tem como foco gerar o reconhecimento a partir da vivência, do cotidiano e das culturas locais. Nesse sentido, é necessário que seja feito um resgate da história e das tradições locais, encontrando e trabalhando os elementos que possam servir de referência. O segundo movimento é buscarmos estratégias para criarmos e consolidarmos as relações entre aqueles(as) que atuam neste território, com os princípios e valores da Economia Solidária. Para ambos os movimentos é importante que esse processo de construção da identidade passe pelo envolvimento em ações práticas, seja na Economia Solidária, seja em estratégias mais amplas de luta por pautas de interesse comum. A vivência das experiências e a cumplicidade na luta são elementos potentes para a criação, desenvolvimento e fortalecimento da identidade de um grupo em torno de elementos comuns, na superação de divergências e disputas no território. A clareza do que nos une no local e nos valores é o que possibilita ampliarmos a adesão ao movimento de Economia Solidária pelas pessoas que compartilham a mesma realidade e os mesmos valores (FBES, 2013, p. 52).

4.4 Um momento de inflexão?

A V PNEs ocorreu, portanto, em um momento de otimismo por parte do movimento de manutenção e até mesmo de valorização da temática da economia solidária na agenda governamental, em que pese a relação de certa tensão que vinha ocorrendo com o comando da Senaes. Esse sentimento acompanhou também a III Conaes, em novembro de 2014, com forte protagonismo da sociedade civil (Silva e Silva, 2015). Também estava para ser encerrada a pesquisa do novo mapeamento nacional que apresentaria novos números sobre o universo da economia solidária no país, bastante aguardada pelas organizações (Gaiger, 2014; Silva, 2017). Porém, o que ninguém poderia prever à época é que o contexto de oportunidades políticas, que vinha sendo de certa maneira favorável desde a eleição do presidente Lula em 2002, pudesse se alterar de forma tão abrupta nos anos seguintes. O FBES passou a ter dificuldades financeiras para manter sua estrutura, sobretudo para a manutenção de sua sede física, o funcionamento de sua secretaria executiva e as despesas de deslocamento dos participantes das reuniões da coordenação executiva.

As chamadas “jornadas de junho” de 2013, nas quais uma onda de protestos de massa sacudiu o país com uma pauta bastante difusa de contestações, desestabilizaram o poder político central e abriu brechas para novos arranjos e modificações na agenda governamental. A desestabilização atingiu também a economia, sobretudo a partir de 2014, o que comprometeu profundamente a capacidade do gasto público em programas sociais e estruturais. Ainda assim, a então presidenta Dilma Rousseff foi reeleita no final de 2014, mas o cenário de instabilidade não melhorou. Ao contrário, aprofundou-se, culminando em recessão econômica, desestruturação do mercado de trabalho e, no plano político, no *impeachment* da presidenta no início de 2016, em processo bastante conturbado.

Sem transpor a barreira da mera descrição desses fatos tão complexos, o importante é que mudanças abruptas na trajetória (macro) política do país afetam as estratégias de grupos e coalizões de interesse. Nesse momento, movimentos com menor estrutura de recursos tendem a ter pouca autonomia e capacidade de confrontação, o que pode levar a uma fragmentação – ainda que não definitiva – de sua base social. Isto é, as redes internas que lhe compõem são obrigadas a gastar uma energia maior para defender os temas que lhes são mais diretamente relacionados, arrefecendo assim a capacidade mobilizatória em torno de temas mais difusos. Uma leitura rápida e ainda desprovida de maior rigor parece mostrar que essa é uma narrativa possível para explicar, ao menos em parte, o que ocorreu com o movimento de economia solidária no Brasil em meio à crise recente.

Contudo, dois pontos podem ser destacados. Primeiramente, isso não deslegitima nem apaga todo o processo de mobilização social que deu materialidade ao paradigma da economia solidária enquanto elemento mobilizatório para uma pluralidade de organizações sociais. O aprendizado social proporcionado ao longo de toda essa trajetória, conforme sistematizado neste texto, demonstra que o movimento soube intercalar diferentes repertórios de ação coletiva e estratégias de interação com o poder público proporcionando à temática da economia solidária uma institucionalidade que não havia à época da I PNES em 2002. Avanços e refluxos são situações normais da própria dinâmica social, sobretudo quando se tem em vista um instrumento que envolve em torno de si uma miríade tão complexa de atores. Nesse sentido, como bem ressaltado por Hespanha e Santos:

(...) as iniciativas de economia solidária têm de ser encaradas como resultantes de um processo ou trajetória mais ou menos sinuosa, com avanços e recuos resultantes não só de um jogo complexo de forças que condicionam essas iniciativas, mas também do surgimento de novos fatores que vêm alterar os equilíbrios já conseguidos, como sejam, por exemplo, uma crise econômica ou uma nova orientação nas políticas públicas (Hespanha e Santos, 2016, p. 48).

O segundo ponto é que, apesar da visível inflexão mobilizatória do movimento nacional de economia solidária, materializada na agenda e nos repertórios de ação do

FBES, algumas de suas principais redes integrantes seguem suas agendas próprias de mobilização, em defesa dos princípios da economia solidária em associação a grupos e projetos específicos. Entre os exemplos, pode-se citar a União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, a Confederação Nacional das Cooperativas de Crédito Solidário (Confesol), o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR), a Rede Brasileira de Incubadoras Universitárias de Cooperativas, entre outros agentes de atuação nacional. Ou seja, a base social que compõe o movimento brasileiro de economia solidária permanece em operação, aliando-se em contextos particulares a outros movimentos na defesa de suas plataformas de luta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia solidária no Brasil, conforme debatido neste trabalho, consolidou-se nos últimos anos como um paradigma de mobilização social que envolve diferentes reivindicações e projetos de grupos contra-hegemônicos na sociedade, unidos fundamentalmente pela defesa da prática da autogestão e da valorização do trabalho associativo. Tal paradigma aponta para a consideração e a valorização de outras racionalidades ou “ecologias de saberes” que também povoam o universo das relações econômicas, em perspectiva plural da economia.

Nesse sentido, movimentos que lutam pelo direito ao território (ribeirinhos, quilombolas e indígenas), pela reforma agrária, pela soberania alimentar, pela agroecologia, pela valorização do trabalho feminino, por direitos sociais, entre muitos outros, compartilham em diferentes modulações de valores e diretrizes que compõem seus quadros interpretativos. A partir desses elementos comuns, abre-se a possibilidade de processos de tradução intercultural para a formação de coletividades mais complexas, mobilizados em diferentes repertórios organizacionais, tais como as redes, os fóruns, os encontros e outros tipos de articulações fundamentais para a dinâmica dos movimentos sociais. E, como em um ambiente democrático há adensamento das relações interativas entre Estado e sociedade civil, as EOPs são variáveis contextuais de grande poder explicativo na análise das estratégias de ação de movimentos sociais em rede.

O caso da trajetória do movimento social de economia solidária permitiu observar e problematizar todos esses conceitos dispersos nas distintas teorias dos movimentos sociais existentes. Trata-se, portanto, de um movimento composto por identidades distintas, conectadas em torno de princípios comuns de organização econômica e reprodução ampliada da vida. A pesquisa permitiu identificar um repertório diversificado de rotinas de ação coletiva e um padrão de interação com o poder público bem ativo, aproveitando-se de oportunidades políticas contextuais importantes, sobretudo com relação a governos permeáveis a essas ideias em suas agendas.

Além disso, foi possível também observar o quão complexo é o desafio de se manter uma estrutura organizacional em nível nacional; sobretudo nesse caso estudado, em que os elementos de ligação por parte de seus integrantes (empregados, entidades de assessoria e gestores públicos) são difusos, embora compartilhem de princípios comuns que orientam suas energias organizacionais. Por tais motivos, a reprodução de uma estrutura nacional dessa natureza exige constante reinvenção, criatividade e adensamento de parcerias comprometidas com seus valores coletivos.

Ademais, é preciso ressaltar que um movimento tão heterogêneo quanto o da economia solidária está sempre sujeito a fragmentações, bem como à redefinição de identidades internas, de ideais e propósitos de ação. Quando isso ocorre, os perfis dos seus integrantes e os padrões de parcerias e articulações externas alteram-se, acarretando novos rumos e ressignificações. Os próprios projetos políticos podem ser alterados, ao menos enquanto tática móvel de ação, até mesmo porque estes não podem ser considerados como peças estanques, impermeáveis a novas ideias e perspectivas. Essas alterações são determinadas no decorrer da própria trajetória de construção dos movimentos sociais, cuja dinâmica não apresenta tendências lineares de evolução e são altamente dependentes – embora não condicionados por completo – de contextos históricos e arranjos institucionais específicos.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. L.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 54, p. 93-100, fev. 2013.
- ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F. CF 30 anos: soberania popular e participação social. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituario precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.
- BARBOSA, R. N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortêz, 2006.
- BERTUCCI, J. O. A política de economia solidária e as diretrizes da Conaes. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 43, p. 49-57, maio 2010.

BRANDÃO, L. C. A literatura sobre movimentos sociais. **Revista BIB**. São Paulo, n. 71, p. 123-143, 2011.

CARDOSO, A. M. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1995.

COSTA, B. L. A política pública de economia solidária no Brasil. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA, 39., 2003, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: Alas, 2003.

COSTA, B. L.; JESUS, P. A economia solidária no Brasil: uma trajetória de conformação enquanto movimento social? **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 2, n. 2, p. 241-264, 2017.

CUNHA, G. C. Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). **Sociologia e Estado**. Brasília, v. 27, n. 2, maio/ago. 2012.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.

EVERS, T. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 11-23, abr. 1984.

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Ata da III Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2002.

_____. **Relatório da III Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2003.

_____. **Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2008.

_____. **Documento-base da V Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2012a.

_____. **II Boletim Nacional da V Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2012b.

_____. **Relatório Final da V Plenária Nacional de Economia Solidária**. Brasília: FBES, 2013.

FRANÇA FILHO, G. *et al.* (Orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

- GAIGER, L. I. **A economia solidária no Brasil**. São Leopoldo: Oikos, 2014.
- GOHN, M. G. **Teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.
- _____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Editora Vozes, 2013.
- HESPANHA, P.; SANTOS, L. L. O nome e a coisa: sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da economia solidária em Portugal. **Revista de Economia Solidária**, n. 9, p. 22-69, 2016.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, v. 17, 2008.
- _____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, v. 22, 2014.
- MATTOS, M. B. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.
- MEDEIROS, L. S. Os movimentos sociais como campo de pesquisa nas ciências humanas. **Revista Mundos do Trabalho**, v. 4, n. 7, p. 7-31, jan./jun. 2012.
- MELLO, R. S. **Economia solidária: de movimento social a objeto de políticas públicas**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- MELUCCI, A. Getting involved: identity and mobilization in social movements. **International Social Movements Research**, v. 1, p. 329-348, 1988.
- _____. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília. n. 54, p. 83-92, 2013.
- NUNES, C. O conceito de movimento social em debate: dos anos 60 até à atualidade. **Revista Sociologia: problemas e práticas**, n. 75, p. 131-147, 2014.
- OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.
- PICOLOTTO, E. L. Novos movimentos sociais econômicos: economia solidária e comércio justo. **Revista Outra Economia**, v. 2, n. 3, p. 74-92, 2008.
- POCHMANN, M; BORGES, A. **Era FHC: a regressão do trabalho**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. Os dilemas da organização popular no movimento da economia solidária no Brasil. **Revista Outra Economia**, v. 8, n. 15, p. 196-209, jul./dic. 2014.

SANTOS, B. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, A. B.; AMORIM, R. S. A experiência da Rede Brasileira de Comercialização Solidária (Rede Comsol). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 62, p. 127-137, abr. 2017.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 1945).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2361).

SILVA, S. P. **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).

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1682).

_____. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, abr./jun. 2012.

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 58, p. 91-100, abr. 2015.

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).

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P. (Org.). **A economia solidária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2000.

TARROW, S. **The new transnational activism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. Menlo Park: Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

TOURAINÉ, A. An introduction to the study of social movements. **Social Research**, v. 52, n. 4, p. 749-787, 1985.

ZEN, E. L. **Movimentos sociais e questão de classe**: um olhar sobre o Movimento dos Atingidos por Barragens. 2007. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas. **RBCS**, v. 30, n. 88, p. 83-98, jun. 2015.

GAIGER, L. I. A economia solidária e o projeto “de outra mundialização”. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 47, n. 4, p. 799-834, 2004.

SANTOS, A. M. **O movimento de economia solidária no Brasil e os dilemas da organização popular**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Síntese dos princípios e da plataforma de lutas do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)

O que é a economia solidária – ou a síntese de seus princípios	Resgate da luta histórica dos trabalhadores. Inspirada por valores que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica. Alternativa ao desemprego. Propicia a sobrevivência e a melhoria da qualidade de vida. Poderoso instrumento de combate à exclusão social. Não se confunde com o terceiro setor. Fundamento de uma globalização humanizadora e de um desenvolvimento sustentável e socialmente justo. Alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais.	
Plataforma de lutas – ou conjunto de demandas dirigidas ao Estado e de orientações para a sociedade civil que visam ao reconhecimento e ao avanço da economia solidária no Brasil	Redes de produção, comercialização e consumo	Desenvolver, fortalecer e articular redes de produção e consumo. Criar um portal da economia solidária, apoiando o intercâmbio econômico e de informações. Debater sobre marcas e selos de certificação participativos. Possibilitar a realização de compras pelo Estado. Defender a produção familiar da competição. Organizar cooperativas de consumo e centrais de compras coletivas. Utilizar espaços públicos (ociosos) pela economia solidária.
	Finanças solidárias	Ofertar crédito para comunidades pobres, negras, indígenas, mulheres e portadores de necessidades especiais. Fortalecer e ampliar os serviços e organizações adequadas à economia solidária (moedas sociais, clubes de trocas, aval comunitário, fundos rotativos e cooperativas de crédito). Democratizar o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e ao Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Articular o apoio aos empreendimentos solidários à renda mínima. Criar um fundo estatal de apoio à economia solidária e um sistema nacional de finanças solidárias.
	Educação, comunicação, democratização do conhecimento e tecnologia	Incorporar a economia solidária aos currículos escolares. Financiar pesquisas e estímulo à extensão universitária. Capacitar profissionais com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Adotar temas transversais (gênero, raça e etnia) nas capacitações e adequá-las às necessidades das mulheres. Estimular a alfabetização. Submeter o Sistema S a controles e estratégias tripartites. Criar: uma escola nacional de cooperativismo; um sistema de comunicação que sensibilize a sociedade para a economia solidária; e um banco nacional de políticas públicas e experiências bem-sucedidas na área. Desenvolver e difundir tecnologias adequadas. Orientar os diferentes ministérios e órgãos federais a fomentar a economia solidária. Redefinir a política de assistência técnica para empreendimentos urbanos e rurais.
	Marco legal	Promover a articulação para o desenvolvimento de políticas de interesse da economia solidária – como a realização das reformas tributária, previdenciária, trabalhista e fiscal. Lutar: pelo reconhecimento legal e pela difusão das diversas formas de economia solidária; pela tributação adequada dos empreendimentos solidários; pela elaboração de novas leis para o cooperativismo e as falências – facilitando-se a aquisição de empresas por trabalhadores. Aperfeiçoar a fiscalização de empreendimentos autogestionários, com vistas a evitar fraudes trabalhistas.
	Organização social da economia solidária	Criar uma secretaria nacional que elabore políticas (participativas e transversais) de fortalecimento e expansão da economia solidária no país. Promover: a sistematização e a divulgação de mecanismos institucionais que favoreçam a economia solidária; a organização de fóruns por Unidades da Federação (UF); e a representação da economia solidária no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico (CDES).

Fonte: FBES (2008; 2013).
Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Relatório Final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária. Brasília: FBES, 2008.

_____. Relatório Final da V Plenária Nacional de Economia Solidária. Brasília: FBES, 2013.

MOBILIZAÇÃO SOCIAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE PROCESSUAL DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA¹

Sandro Pereira Silva²
Gabriela Cavalcanti Cunha³
Regilane Fernandes da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim dos anos 1990, uma série de organizações e movimentos sociais tem aderido à expressão *economia solidária* como elemento definidor de uma identidade coletiva e de uma visão de mundo particular quanto à estruturação do trabalho e da sociabilidade. De forma sintética, pode-se dizer que seu conceito envolve práticas e estratégias de grupos sociais heterogêneos que se constituem em iniciativas coletivas e autogestionárias de trabalho, ou seja, fora da relação tradicional de assalariamento. Tais iniciativas visam tanto à geração de emprego e renda para indivíduos e suas famílias, que se inserem em um empreendimento coletivo específico, quanto à articulação de redes e entidades representativas de maior abrangência, em torno de projetos integrados de desenvolvimento local (Cunha, 2012; Silva e Nagem, 2012; Silva, 2014; 2017a).

Em termos de articulação nacional, os diversos grupos inseridos nesse contexto se organizam em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), criado em 2003 para ser um instrumento nacional de representação e coordenação da força coletiva e heterogênea que caracteriza o movimento social brasileiro. Desde sua criação, o FBES também auxiliou na formação de dezenas de outros fóruns estaduais e municipais, além de promover a articulação nacional dos atores envolvidos, sobretudo com a realização de suas plenárias nacionais (Nagem e Jesus, 2013; Silva, 2018a).

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada de texto publicado pelo Ipea como *Texto para discussão*, n. 2360. Disponível em: <<https://bit.ly/3cvZinr>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Cidadania. *E-mail*: <gabriela.cunha@gmail.com>.

4. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Cidadania. *E-mail*: <regilanefernandes@gmail.com>.

Paralelamente a esse acolhimento social ao conceito e a todo o espectro simbólico que ele representa, a economia solidária passou a ser identificada também como um tema presente nas agendas governamentais de diferentes unidades federativas (UFs) brasileiras. No plano federal, o marco foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura institucional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 2003. Desde o início de suas atividades, a Senaes manteve uma intensa relação de proximidade com os movimentos sociais representados pelo FBES (Silva, 2010; 2018a; Cunha, 2012; Singer, 2014).

Essa proximidade foi favorecida pelo contexto recente de expansão das instituições promotoras de *interface socioestatal* (Lavalle e Vera, 2010; Pires e Vaz, 2012), que possibilitou uma maior participação da sociedade civil no processo deliberativo em distintas áreas da agenda governamental. Silva (2018b) denominou essas iniciativas de *instituições de deliberação participativa* (IDP), entre as quais destacam-se: os conselhos gestores, as conferências, os orçamentos participativos, as audiências públicas e as ouvidorias. No caso da economia solidária, duas IDPs tiveram destaque no planejamento e controle social de ações sob a coordenação da Senaes: o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes).

Este capítulo visou justamente abordar como os atores sociais (públicos e privados) envolvidos nacionalmente na temática da economia solidária se mobilizaram em torno da agenda dessas instituições participativas para construir estratégias em torno de um campo de políticas públicas relativamente recente no governo federal (Silva, 2018c). Mais especificamente, buscou-se analisar como essa relação se deu ao longo da interface socioestatal proporcionada pelas Conaes.

As conferências são espaços ampliados de participação na qual representantes de diferentes setores da sociedade se credenciam para apresentar e discutir propostas para a viabilização de políticas vinculadas a temas específicos da atividade governamental. Nesse sentido, elas podem ser consideradas como fóruns de compartilhamento e negociação de consensos possíveis entre Estado e sociedade civil, organizadas por nível federativo (municipal, estadual e federal).

Por envolver uma série de etapas em sua organização, desde seu planejamento inicial até a publicação de um relatório final, as conferências são compreendidas como processos conferenciais. Para os objetivos deste texto, as análises recaem sobre o processo conferencial da III Conaes, realizada em 2014, que desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Economia Solidária (PNES). Embora seja um evento particular, que não pode ser extrapolado sem os devidos cuidados metodológicos, acredita-se que um olhar mais aprofundado sobre o processo desencadeado em uma área específica pode lançar boas pistas para a definição de novas hipóteses e problematizações sobre o funcionamento dessas instituições participativas e suas implicações para o fortalecimento do sistema democrático no país.

Para isso, recorreu-se a diferentes técnicas de levantamento de dados. Além da observação participante dos autores, que estiveram presentes na coordenação da III Conaes, foram consultadas as atas e as resoluções do CNES que trataram exclusivamente sobre a realização das conferências, além de uma série de publicações produzidas ao longo dos processos conferenciais (pré e pós-etaapa nacional). Isso permitiu a obtenção de informações sobre cada etapa, bem como o perfil do público envolvido, os eixos de discussão e as deliberações aprovadas. Todo esse arsenal de informações foi contrastado com a literatura que aborda as múltiplas dimensões (regras de funcionamento, vantagens e contradições) das instituições de deliberação participativa no Brasil.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, foi elaborada uma revisão sobre as principais características ressaltadas na literatura atual sobre as IDPs no Brasil, com especial destaque para as conferências nacionais. Na seção 3, estão sistematizados os resultados aqui pretendidos, envolvendo um preâmbulo sobre os processos conferenciais da I e II Conaes, a discussão sobre a III Conaes e também sobre o PNES. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 AS CONFERÊNCIAS COMO INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA

As conferências nacionais de políticas públicas se inserem nos distintos níveis federativos como canais deliberativos complexos em termos de participação e representação social, e funcionam geralmente em interconexão e complementaridade com os demais instrumentos de interface socioestatal, como se pretende mostrar neste texto. Elas proporcionam ao Poder Executivo um contato direto com a base social sobre a qual incidem as principais ações e normatizações que são produzidas no âmbito de uma determinada área da política, gerando conexões ora mais conflituosas, ora mais cooperativas, a depender de cada contexto particular (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Seus resultados finais apontam direcionamentos normativos e operativos para a formatação de políticas públicas, constituindo-se, então, como fóruns de influência para além das formas tradicionais de democracia eleitoral.

Por esses motivos, é comum encontrar na literatura afirmações de que as conferências nacionais se consolidaram, recentemente, como “arenas de interlocução entre governo e sociedade civil” (Faria, Silva e Lins, 2012, p. 260), “espaços de expressão da pluralidade social” (Almeida, 2013, p. 199), “processos participativos de larga escala” (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015), “espaços informacionais do Poder Executivo” (Petinelli, 2015, p. 666), ou “configurações de espaços públicos ampliados de participação social” (Silva, 2009, p. 6). As influências sobre a dinâmica político-administrativa incidem sobre distintas dimensões de análise, tais como: proposições legislativas elaboradas tanto por parlamentares como por chefes do Executivo (Pogrebinschi, 2013); programas em diferentes áreas de política pública

(Petinelli, 2015; 2019; Avritzer, 2013); inclusão política e democratização das decisões públicas (Avritzer, 2009; Petinelli, 2011), entre outras.⁵

A institucionalização do processo participativo e decisório das conferências – aqui denominado de *processo conferencial* – implica necessariamente o estabelecimento de uma regulamentação própria, definindo de maneira transparente o conjunto de limites e regras para a expressão de interesses e disputas entre os sujeitos políticos envolvidos em todas as suas etapas. Na prática, há um sequenciamento metodológico de etapas, orientadas verticalmente entre as UFs (do nível local para o nível nacional). Na fase anterior à etapa nacional, os momentos principais são: i) interlocução inicial para a mobilização de atores sociais e estatais; ii) convocação por parte de um órgão do Poder Executivo; iii) realização de etapas preparatórias (plenárias subnacionais ou temáticas); e iv) definição de mecanismos de escolha de representantes.⁶

Já a etapa nacional segue outro sequenciamento, que envolve: i) início dos trabalhos dos delegados eleitos nas etapas anteriores, com a aprovação do regimento interno, que orientará a atividade deliberativa; ii) em seguida, são proferidas palestras de especialistas convidados para abordar os aspectos centrais sobre o tema da conferência; iii) formação dos grupos de trabalho para discutir e deliberar a partir de um conjunto de propostas já referendadas nas etapas anteriores; iv) encaminhamento das decisões dos grupos para votação em plenária final, da qual participam todos os delegados; v) elaboração do relatório final da conferência, com base nas deliberações aprovadas pela plenária; vi) encaminhamento do relatório final aos gestores responsáveis e aos conselhos referentes à temática de cada conferência; e vii) publicação oficial das resoluções, de modo a dar amplo conhecimento das decisões aprovadas (Souza *et al.*, 2013; Cunha, 2013).⁷

Portanto, o modelo-padrão das conferências envolve um encadeamento ascendente de proposições, debatidas e aceitas mediante processo dialógico público e coletivo, inserindo-se na dinâmica oficial de formulação da agenda governamental. O resultado de seu processo está orientado à definição de diretrizes gerais para a elaboração de planos de ação setorial de governo.

5. Petinelli (2019) destacou três fatores que impactam a efetividade dos processos conferenciais: desenho institucional, arcabouço legal e dinâmica política. As combinações entre esses fatores seria, para a autora, um elemento explicativo para as variações na capacidade de influência de conferências sobre a respectiva política pública.

6. Nas etapas intermediárias, são escolhidas as pessoas que irão participar com direito a voto na etapa nacional. Há ainda a possibilidade de realização das chamadas conferências temáticas, de caráter setorial, quando se objetiva aprofundar o debate sobre uma questão específica associada ao tema geral de uma conferência. Outra modalidade intermediária que vem sendo usada em algumas áreas são as conferências virtuais, realizadas por meio de fóruns de discussão na internet, que, embora não tenham a capacidade de eleger representantes, podem encaminhar propostas para os encontros presenciais.

7. Na ocasião da etapa nacional, são escolhidas as propostas que apresentam amplitude nacional, de modo que aquelas mais peculiares a determinadas regiões, estados ou municípios, advindas das etapas anteriores, são descartadas.

No tocante à inclusão de minorias no processo decisório, Avritzer e Souza (2013) enfatizaram duas dimensões importantes abertas pelas conferências nacionais. Primeiramente, há uma normatização que reserva espaço para a participação de grupos sociais considerados como minorias na estrutura institucional de representação. Além disso, elas também abordam questões relacionadas a públicos historicamente marginalizados do sistema político, como é o caso de mulheres, negros, jovens, indígenas e representantes de outras comunidades tradicionais.

A *convocação* de uma conferência nacional envolve, necessariamente, intencionalidade, pois deve ser feita por um órgão oficial do Estado, e a adesão social é facultativa (Souza e Pires, 2013). O *ato convocatório* pode ser expresso na forma de lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou ainda por resolução do respectivo conselho da área temática. Ele determina o cronograma, os objetivos e os regulamentos para a eleição de delegados e a implantação das reuniões, constituindo-se quase como um roteiro, relativamente fechado, balizador das discussões em torno das áreas de políticas em questão (Pinto, 2006; Faria, Silva e Lins, 2012).

Após a publicação do ato convocatório, monta-se uma comissão organizadora, composta por representantes de outros setores de governo e de organizações da sociedade civil indicados pelo dirigente do órgão (ministério, secretaria, câmara etc.) realizador da conferência. Além dos delegados escolhidos nas etapas preliminares, as comissões organizadoras podem indicar representantes natos, que não precisam passar pelo processo de escolha.⁸ A *comissão organizadora* nacional tem a incumbência de dar prosseguimento à realização de todas as etapas previstas, com a elaboração dos atos normativos necessários, entre eles o regimento interno da conferência e a previsão orçamentária. Os custos de sua realização devem estar previstos no orçamento do órgão do Poder Executivo responsável pelo tema (Cunha, 2013).

Embora haja evidências observadas na literatura de que as conferências possuem a capacidade de influenciar tanto as decisões de órgãos estatais quanto o comportamento dos atores da sociedade civil, é difícil estabelecer com clareza os mecanismos pelos quais essa influência se manifesta no processo de implementação e execução de políticas públicas. O que se tem observado nos estudos empíricos é que a adoção de suas proposições nas agendas do poder público varia bastante conforme uma série de fatores, tais como: i) a natureza temática e a finalidade (social, administrativa ou econômica) da política em questão; ii) o grau de mobilização e organização da sociedade civil envolvida; iii) o grau de mudança institucional que as proposições implicam; iv) o nível de capacidade estatal (recursos humanos, financeiros e políticos) que a estrutura de governo responsável pelo tema possui; e v) o grau de interdependência

8. Em geral, esses representantes natos são indivíduos com alguma legitimidade sobre o tema, tais como conselheiros nacionais, representantes de órgãos governamentais, representantes de organizações consideradas relevantes para o debate, especialistas, entre outros.

com outras estruturas para a realização das ações propostas (Petinelli, 2011; 2015; Avritzer e Souza, 2013; Almeida, Carlos e Silva, 2016).

Em termos de suas particularidades no conjunto das IDPs em vigência no Brasil, alguns fatores podem ser destacados. As conferências diferem das plenárias de orçamento participativo, por exemplo, pois suas decisões não são de adoção automática por parte do governo, ou seja, seus resultados são de natureza consultiva, e não vinculante. Tampouco possuem sistemática rígida de representação e de reuniões, como no caso dos conselhos gestores. Além disso, mesmo com regulamentação específica, elas são convocadas por período determinado e não têm existência contínua. Contudo, as conferências não podem ser vistas como meros eventos, dado seu caráter processual, conforme argumentado anteriormente. Por esse motivo, elas também se distinguem das audiências e consultas públicas, que são acontecimentos ocasionais e circunstanciais, isto é, dependem de determinadas circunstâncias para serem realizadas e seus debates estão restritos a uma ação pontual de interesse público (Teixeira, Souza e Lima, 2012).

Ao longo do tempo, importantes inovações foram introduzidas na agenda do governo federal, por intermédio da dinâmica de funcionamento das conferências, tais como a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), além de deliberações importantes incorporadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e no Programa Nacional de Direitos Humanos (Avritzer e Souza, 2013; Silva e Valadares, 2018). Há também influências diretas e indiretas na formação da agenda do Poder Legislativo, uma vez que muitos parlamentares utilizam seus resultados para a legitimação de decisões tomadas no exercício de seu mandato. Ademais, entre as próprias resoluções e diretrizes aprovadas na grande maioria das conferências, existe um conjunto de pontos que se referem a ações de competência direta do Legislativo, tais como: elaboração de marcos normativos (projetos de lei, emendas constitucionais, decretos etc.); revisão ou modificação de legislação existente; regulamentação de leis; aprovação, apoio ou rejeição de projetos já em tramitação no Congresso Nacional; criação de políticas nacionais gerais ou específicas, entre outras.

Todavia, existem possíveis efeitos que vão além dessa relação instrumental entre processo conferencial e políticas públicas que não podem ser menosprezados. O próprio processo conferencial, quando se observa o conjunto de etapas e o universo diversificado de representações sociais envolvidas, pode ser considerado um resultado positivo, na medida em que ele impinge na sociedade a valorização de práticas coletivas e o desenvolvimento de novas habilidades políticas entre diferentes agrupamentos sociais, ainda que as conferências não estejam isentas de conflitos e disputas de interesse ao longo de suas etapas (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015). Nesse sentido, o aprendizado democrático e as oportunidades de compartilhamento engendradas, por mais que seja possível detectar eventuais

contradições e mecanismos de captura em sua operacionalização, não deixam de implicar uma dinâmica pedagógica relevante a ser considerada na construção de uma nova gramática participativa no contexto da democracia brasileira.

É importante esclarecer, por fim, que a realização de conferências nacionais de políticas públicas, em si, não constitui novidade no cenário político brasileiro. Como estratégia de participação social em esferas públicas decisórias, elas foram instituídas ainda no governo de Getúlio Vargas, por intermédio da Lei nº 378/1937, como parte de estratégia de articulação federativa.⁹ No entanto, a partir de 2003, essa prática ganhou outra dimensão de relevância nas distintas estruturas do governo federal. Os dados oficiais apontam que, de 138 conferências nacionais ocorridas de 1941 a 2014, 103 (74,6%) delas foram realizadas a partir de 2003. Esse aumento também implicou a expansão do leque de temas abordados,¹⁰ como no caso da economia solidária, objeto a ser tratado na seção seguinte.¹¹

3 O PROCESSO CONFERENCIAL NO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Apresentadas as características centrais do processo conferencial e como ele se insere no contexto das inovações no campo das práticas democráticas, esta seção discute as dinâmicas nas quais se manifesta a conexão entre participação, representação e deliberação no ambiente institucional das conferências nacionais a partir de um campo particular de política pública, nesse caso, o campo da economia solidária. Para tanto, ela está dividida em três subseções. A primeira faz um breve balanço da I e II Conaes, apontando alguns momentos que mostram como os atores vão se apropriando desse instrumento como espaço institucional relevante para delinear o campo normativo da economia solidária na agenda governamental. A segunda trata mais detalhadamente da III Conaes, o que permite explicitar um pouco mais essa relação a partir de seu sequenciamento metodológico, as dinâmicas participativas e o perfil geral das deliberações aprovadas. Por fim, a terceira subseção trata diretamente do PNES, que desde o início do processo foi definido como produto a ser construído e legitimado socialmente. Essa estratégia narrativa para os resultados alcançados visou construir um entendimento mais geral e processual de como essas instituições de deliberação participativa induzem dinâmicas setoriais de participação e permitem pactuações possíveis na definição de uma agenda nacional de política pública. Embora esse seja um processo particular de cada área temática, que não pode ser extrapolado sem os devidos cuidados metodológicos, acredita-se que o olhar aprofundado sobre um tema específico pode lançar boas pistas para a definição

9. Pela lei, ficou definido que a convocação ficaria a cargo do presidente da República e a composição dos eventos contaria com representantes do governo dos três níveis da Federação e de grupos sociais relacionados à área específica da conferência (Petinelli, 2011).

10. Quanto aos conselhos nacionais, segundo a Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), em 2010 encontravam-se em funcionamento 61 deles, vinculados a diferentes órgãos federais ou à própria Presidência.

11. Para uma análise da quantidade e diversidade temática das conferências, ver Petinelli (2011).

de novas hipóteses e problematizações sobre o funcionamento dessas instituições e suas implicações para o fortalecimento do sistema democrático no país.

3.1 As duas primeiras Conferências Nacionais de Economia Solidária

As Conaes devem ser compreendidas no contexto de estímulo à participação social estimulada a partir de 2003, mas também como processo intrínseco à natureza participativa reivindicada na construção das políticas públicas de economia solidária no Brasil. Por isso, as duas primeiras conferências, ambas envolvendo mais de 20 mil pessoas no conjunto de suas etapas, são aqui reconhecidas como momentos-síntese no detalhamento da concepção e do conteúdo de uma agenda política nacional, construída com base na mobilização interativa entre atores sociais e estatais.

A I Conaes, cujo tema foi “Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento”, começou a ser preparada em 2005, e sua etapa nacional aconteceu entre 26 e 29 de junho de 2006, em Brasília. Havia a expectativa de que o CNES, na época ainda em constituição, pudesse convocá-la.¹² Porém, com a demora dos procedimentos administrativos para sua instalação, a convocação foi assumida pelo MTE, em conjunto com os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), então tidos como parceiros mais ativos nas políticas federais de economia solidária (Cunha, 2012).

Praticamente as mesmas entidades que integram o CNES – cuja composição já estava definida, embora não estivesse ainda instalado – fizeram parte de sua comissão organizadora, que se encarregou de elaborar o texto-base a ser submetido às plenárias estaduais para aprovação, rejeição ou alteração de seu conteúdo. A partir das propostas vindas dos estados, uma equipe de sistematização consolidou a segunda versão do texto-base para submetê-lo aos delegados nacionais, que então realizaram suas próprias sugestões de alteração.

Em linhas gerais, as resoluções da I Conaes constituíram um documento de afirmação de demandas por sua institucionalização como políticas de Estado (Brasil, 2006). Em sua etapa nacional, as duas questões que geraram maior embate, motivando os únicos momentos em que foi necessário contabilizar os votos da plenária claramente dividida, foram: i) o número mínimo de sócios cooperados a ser previsto na proposta de nova lei geral do cooperativismo (cinco ou sete); e ii) o lugar institucional que a política de economia solidária deveria ocupar no governo federal (ministério próprio ou permanência no MTE).

Encerrada a I Conaes, seu relatório final foi organizado em três eixos: i) os fundamentos da economia solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento

12. O CNES, considerado a instância formal de coordenação das políticas de economia solidária no governo federal, foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, o qual dispõe sobre sua composição, estruturação, competências e funcionamento (Alencar e Silva, 2013).

sustentável, democrático e socialmente justo; ii) balanço do acúmulo da economia solidária e das políticas públicas implementadas; e iii) prioridades e estratégias de atuação para as políticas de economia solidária e para os mecanismos de participação e controle social (Bertucci, 2010). Esse documento passou a ser adotado como subsídio básico para a definição de ações de economia solidária no governo federal, seja para a elaboração de estratégias programáticas no âmbito das agências governamentais (em especial a Senaes), seja para o acompanhamento de sua implementação por parte das organizações da sociedade civil, tendo como principal interlocutor o FBES.

A partir de meados de 2009, a proposta de realização de uma segunda conferência nacional passou a ser objeto de grande discussão nas reuniões do CNES. Apesar do relativo entendimento sobre sua importância, a principal divergência se dava sobre qual seria o momento oportuno. Segundo a proposta da Senaes, apresentada em reunião do CNES em junho de 2009, a conferência deveria ser realizada até a metade de 2010, sob a principal justificativa de subsidiar a construção de uma plataforma de diálogo com candidatos durante o período eleitoral, além de contribuir com a abertura do novo processo de discussão do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Essa justificativa apontava para uma concepção da Conaes como espaço politicamente estratégico no contexto eleitoral que se acercava.

Contudo, parte dos atores do FBES manifestava-se contrária à proposta, argumentando que “os trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária deveriam concentrar, nesse momento, seus esforços sobre o debate da Lei Geral da Economia Solidária e realizar a II Conaes após o processo eleitoral e novo governo”, e que a economia solidária deveria “utilizar esse período para se articular com outros movimentos sociais para requalificar o modelo de desenvolvimento” (Cunha, 2012, p. 85). Uma parcela dos atores não governamentais presentes nos espaços-chave de interlocução demonstrava insatisfação com a condição do movimento organizado, vista como “a reboque” da pauta do governo, além de questionar-se sobre a real pertinência de “mais um evento”, exigindo grande mobilização e grande volume de recursos. Ou seja, o entendimento da conferência como processo de mobilização política e interação organizacional ainda não estava bem forjado em parte dos representantes da sociedade civil, enquanto outra parte apoiava sua realização.

Apesar das divergências, a proposta de realização da conferência acabou sendo aprovada pelo CNES em sua sexta reunião ordinária, com o indicativo de realização até junho de 2010. Na reunião seguinte, em outubro de 2009, tratou-se quase que exclusivamente sobre o novo processo conferencial a ser iniciado, sendo debatidos seus conteúdos e metodologias. A compreensão generalizada era de que, na conferência anterior, as orientações gerais, embora importantes, limitaram-se a certo nível de abstração e que, portanto, a II Conaes precisava avançar principalmente nos pontos de estrangulamento que continuavam existindo nas políticas. Os debates dentro do CNES expressaram, ainda, a preocupação em garantir a conferência como

importante espaço de interlocução, respeitando as diferenças no acúmulo sobre os conteúdos em discussão e na experiência em processos participativos. Aos poucos, a dimensão relacional do processo foi sendo assimilada pelo conjunto do FBES.

O tema escolhido para a II Conaes foi “O direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento” (Brasil, 2010, p. 7). Esse tema teve o objetivo de enfatizar o reconhecimento da economia solidária como categoria de direito, com a preocupação central, no fim do segundo governo Lula, de vincular-se à discussão sobre a institucionalização das políticas de economia solidária, cujo anteprojeto final de uma lei nacional havia sido recém-apresentado pelo conselho.¹³ Como efeito, chegou-se a um balanço de “caráter mais dirigido e orientado à construção de uma base legal em termos de políticas públicas focadas para a consolidação deste direito” (Ipea, 2010, p. 47).

A etapa nacional da II Conaes reuniu 1.460 delegados, eleitos nas etapas anteriores, segundo os critérios de representação entre empreendimentos, entidades de apoio e órgãos governamentais. A metodologia foi similar à primeira, embora os processos de discussões preparatórias tenham apresentado maior complexidade, envolvendo diferentes tipos de etapas intermediárias. Ainda assim, os processos foram objeto de crítica do FBES por conta do tempo exíguo entre a convocação e a realização, deixando pouca margem para as discussões locais e regionais.

O texto-base submetido à discussão também foi organizado em três eixos. No primeiro, fortemente baseado nas ideias do secretário Paul Singer, as propostas de resolução abordaram a economia solidária no atual contexto de crise global e na conjuntura de desafios e oportunidades no enfrentamento desta crise, além de sintetizar os acúmulos das políticas até então, com breve balanço sobre avanços e limites. O segundo eixo tratou de aspectos relativos ao reconhecimento do direito a *outra economia para outro desenvolvimento*, distinguindo, de um lado, a regulação de formas societárias e o reconhecimento de direitos, e de outro, a institucionalização de condições e instrumentos operacionais do Estado para garantir o acesso a políticas de apoio à economia solidária. O terceiro eixo focou, exclusivamente, os elementos para organização de um sistema público de economia solidária – trazendo considerações sobre sua necessidade e detalhando objetivos, componentes e respectivos papéis – e os mecanismos de integração dos sistemas municipais e estaduais, além de uma seção toda dedicada ao tema do Fundo Nacional de Economia Solidária.¹⁴

13. Sobre o PL nº 4.685/2012, que trata da Política Nacional de Economia Solidária, ver Silva e Silva (2015).

14. Para uma análise comparada sobre as principais alterações, em termos de resoluções, da segunda conferência com relação à primeira, em cada um dos três eixos de discussão, ver Cunha (2014).

O relatório final da II Conaes contou com um acréscimo substancial em relação ao conteúdo do texto-base submetido às etapas preparatórias, que passou de noventa para 162 resoluções. O resultado foi um documento mais robusto, que expressou grande parte das questões consolidadas nos espaços de interlocução, no que se refere tanto à síntese dos avanços e desafios da economia solidária no Brasil quanto ao balanço específico sobre as políticas em curso, além das propostas de redefinição ou aprofundamento.

Assim como o relatório final da I Conaes foi uma referência importante para a construção do Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento, no PPA 2008-2011 (Nagem e Silva, 2013), a II Conaes foi valiosa no tocante ao programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, do PPA 2012-2015 (Ipea, 2013). Nesse último, além dos programas e ações sob a responsabilidade do MTE, a economia solidária foi diretamente contemplada nas ações programáticas de diversos órgãos do governo federal (ao menos onze ministérios ou secretarias especiais), como já ressaltado amplamente na literatura (Silva, 2011; Cunha, 2011; Silva e Schiochet, 2013).

Além dessas ações institucionalizadas no PPA, ressalta-se também o fato de o CNES instituir, por meio de sua Resolução nº 4/2012, o Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal como documento orientador para a atuação do conselho, das organizações estatais e da sociedade civil que o compõem – no acompanhamento da execução das ações previstas, bem como o fato de esse conselho promover a articulação de políticas nacionais convergentes com a proposta da economia solidária (Brasil, 2014b).

3.2 A III Conaes e o processo de participação social

A III Conaes deu prosseguimento à trajetória de inserção da temática da economia solidária na agenda governamental. Essa trajetória pode ser identificada a partir de um traçado que passa pela afirmação e pelo reconhecimento da identidade da economia solidária (I Conaes), seguida da afirmação da política nacional como direito de cidadania e obrigação do Estado (II Conaes) (Brasil, 2014b).

Para sua realização, coube ao CNES efetuar o ato de convocação, por meio da Resolução nº 5, de 19 de junho de 2013, em que constam os objetivos, os critérios de participação e as etapas previstas, além de definir responsáveis pela coordenação, pelo acompanhamento e pelo financiamento. A etapa nacional ocorreu de 27 a 30 de novembro de 2014, em Brasília, com o seguinte tema: “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para Promover o Direito de Produzir e Viver de Forma Associativa e Sustentável”. Seus objetivos listados foram os relacionados a seguir:

- I) realizar balanço sobre os avanços, limites e desafios da Economia Solidária, considerando as deliberações das Conferências Nacionais de Economia Solidária;

- II) promover o debate sobre o processo de integração das ações de apoio à economia solidária fomentadas pelos governos e pela sociedade civil;
- III) elaborar planos municipais, territoriais e estaduais de economia solidária; e
- IV) elaborar um Plano Nacional de Economia Solidária contendo visão de futuro, diagnóstico, eixos estratégicos de ação; programas e projetos estratégicos e modelo de gestão para o fortalecimento da economia solidária no país (Brasil, 2014b, p. 9).

O ano de ocorrência de seu processo conferencial também não foi por acaso, pois se tornou prática comum as conferências nacionais acontecerem de quatro em quatro anos, coincidindo com o ano final de gestão tanto do governo federal quanto dos governos estaduais. Com isso, reforça-se o poder de controle e acompanhamento social que esses instrumentos possibilitam, uma vez que os debates quase que inevitavelmente tratam de uma avaliação da política ao longo do ciclo de governo que se finaliza e projetam novas demandas e prioridades para o próximo ciclo.

A cerimônia oficial de abertura contou com a presença de vários ministros e também da então presidenta Dilma Rousseff, que, em seu discurso, se comprometeu perante o público presente em manter a trajetória de avanço das políticas públicas para a economia solidária no Brasil. A presença física da pessoa que exerce o principal posto de comando político do país representa um simbolismo relevante para um evento dessa natureza, pois agrega maior visibilidade ao tema.

Anteriormente a essa etapa, houve intenso trabalho das comissões estaduais de coordenação na realização das reuniões estaduais preparatórias para a definição de delegados. Esse esforço permitiu que os atores envolvidos pudessem ter contato mais sistemático com os objetivos e a estrutura organizativa da conferência, sobretudo no que tange ao debate sobre as prioridades temáticas apontadas pelo conjunto dos estados.

Os números oficiais da comissão organizadora apontam para uma mobilização social bastante significativa e diversificada ao longo de todo o processo conferencial da III Conaes. As etapas preparatórias envolveram um total de 21.825 pessoas em 1.572 municípios, distribuídas da seguinte forma: 207 conferências territoriais e municipais, com 16.603 participantes; 26 conferências estaduais, com a participação de 4.484 delegados(as); e cinco conferências temáticas nacionais, com a participação registrada de 738 pessoas.

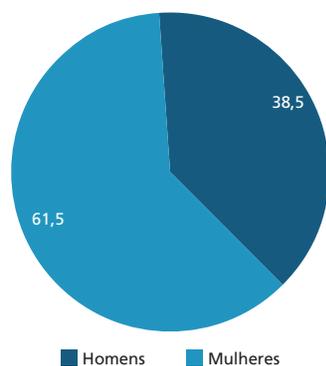
A etapa nacional da conferência, o momento no qual as resoluções finais são aprovadas e os debates e as pactuações políticas se acirram, reuniu 1.474 delegados, além de mais de uma centena de pessoas entre convidados e observadores, sendo a grande maioria eleita ao longo das etapas intermediárias. Desse total, é possível perceber, conforme ilustrado a seguir, que houve uma presença

massiva do público feminino, com 61,5% do total dos delegados. Em termos regionais, a região Nordeste obteve a maior representação, com 32,9% do total, e a menor, a região Norte, com 12,4%. Ressalta-se ainda que a composição final atendeu à regra definida pelo ato convocatório, que, por sinal, foi a mesma da conferência anterior (50% de representantes de empreendimentos de economia solidária, 25% de outras organizações da sociedade civil e 25% do poder público). Ademais, 8,6% afirmou ser representante de comunidade tradicional.

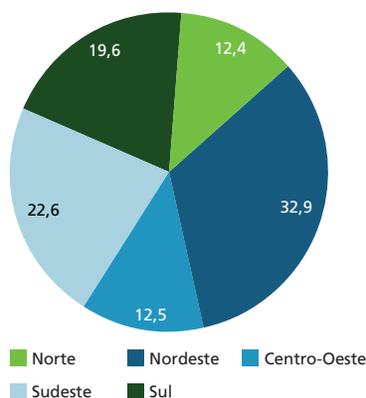
GRÁFICO 1

Composição do total de delegados(as) na III Conaes por gênero e região
(Em %)

1A – Composição por gênero



1B – Composição por região



Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração dos autores.

As conferências municipais, territoriais e estaduais possuíam três finalidades principais: i) elaboração de planos de acordo com sua abrangência territorial; ii) envio de até dez propostas prioritárias como subsídio para o PNES; e iii) eleição de delegados para a etapa nacional.¹⁵ As estaduais foram convocadas pelos Conselhos Estaduais de Economia Solidária, pelos governos estaduais ou pelos Fóruns Estaduais de Economia Solidária, junto com as Superintendências de Trabalho, onde não havia conselho. A intenção era que os planos estaduais, elaborados a partir dos subsídios levantados nessa etapa, fossem concluídos até o primeiro trimestre de 2015, de modo que seu conteúdo pudesse incidir na elaboração dos novos PPAs estaduais e nacional.

Esse conjunto de etapas preparatórias resultou no encaminhamento para a Comissão Organizadora Nacional, em seus relatórios finais, de 239 propostas

15. As conferências temáticas também compartilham desses objetivos, com exceção do primeiro.

(146 advindas de conferências estaduais e 93, de conferências temáticas). Essas propostas foram divididas em quatro eixos temáticos, como mostra a tabela 1.¹⁶

TABELA 1
Número de propostas por tipo de conferência preparatória e por eixo temático

Eixos temáticos	Conferências estaduais	Conferências temáticas	Total
Produção, comercialização e consumo	35	5	40
Financiamento: crédito e finanças solidárias	21	5	26
Educação, formação e assessoramento técnico	41	33	74
Ambiente institucional	49	50	99
Total	146	93	239

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração dos autores.

Já as conferências temáticas aconteceram no intuito de dar maior destaque para setores e públicos particulares de atuação no universo da economia solidária. Foram cinco no total, com os seguintes temas: i) participação das mulheres; ii) inclusão socioeconômica de catadores de material reciclável; iii) educação e auto-gestão; iv) ambiente institucional; e v) comercialização. Entre elas, o destaque ficou por conta da realização do Encontro das Delegadas da III Conaes – Mulheres e Economia Solidária, em parceria com a Secretaria de Políticas de Mulheres (SPM). Essa conferência temática foi planejada para ser um momento de fortalecimento da participação das mulheres no processo conferencial, tanto no que se refere às estratégias de organização em torno da defesa de suas demandas específicas para o PNES, como para seu reconhecimento como sujeito político no processo de construção dos planos estaduais e nacional. Dela foram encaminhadas 28 propostas de resolução para a etapa nacional, sendo a conferência temática com o maior número de propostas aprovadas.

A presença da juventude foi outro fator a ser destacado. Jovens de diferentes UFs participaram ativamente dos debates e nas proposições finais, além de apresentarem suas moções – entre elas a de apoio ao Projeto de Lei (PL) nº 4.471/2012 – pelo fim dos autos de resistência. Embora não tenha havido um encontro temático específico, um grupo de jovens delegados(as) se reuniu durante as atividades da etapa nacional para traçar uma estratégia conjunta de participação. Na plenária final, eles realizaram um ato político de entrega da *Carta da juventude*, na qual afirmaram que a juventude da economia solidária:

16. Não foram incorporadas ao documento de sistematização as 62 propostas oriundas da Bahia e de Sergipe, por não terem observado as recomendações metodológicas de definição das propostas prioritárias. Todavia, a subcomissão de metodologia procedeu à análise dessas proposições e identificou que 51 proposições já estavam contempladas naquelas vindas dos demais estados; duas proposições foram prejudicadas, em função de limitarem seu escopo ao cenário estadual; e apenas nove proposições não estavam contempladas entre as proposições do documento sistematizado.

é uma juventude presente, mas que não se organiza efetivamente dentro do movimento da EcoSol. Precisamos buscar esta juventude para fortalecer a luta pelo bem-viver contra as precarizações do trabalho; contra o extermínio da juventude negra e empobrecida. Queremos solidariedade, cooperação, autogestão, democracia e voz como princípios da emancipação humana (Brasil, 2015c, p. 7).

Os jovens reafirmam ainda em sua carta que “acolher a juventude é estratégico para o futuro e o projeto de futuro da Economia Solidária” (Brasil, 2015c, p. 7). A plenária final decidiu aprovar uma moção de apoio à carta da juventude. Além dela, outras dez moções foram aprovadas, tratando sobre temas diversos, como defesa das cooperativas sociais, maior atenção para a participação do público com deficiência, repúdio à proposta de incineração de resíduos sólidos, apoio ao fim dos lixões, entre outros (Brasil, 2015c).

Terminadas as atividades nos quatro dias de programação da etapa nacional, foram aprovadas na plenária final 168 propostas, divididas em quatro eixos temáticos. O eixo de ambiente institucional (eixo 4) foi o que obteve maior número de propostas aprovadas, com 53 no total, seguido por educação e autogestão (eixo 3), com 46; produção, comercialização e consumo solidário (eixo 1), com 41; e crédito e finanças solidárias (eixo 2), que contou com 28 propostas (Brasil, 2015b).

Essas propostas versam sobre os mais diversos assuntos e perpassam diferentes competências institucionais. Os gráficos 2 e 3 apresentam algumas categorizações elaboradas no âmbito dessa pesquisa. No gráfico 2, são plotadas as categorizações sobre o teor das propostas, no qual se nota que são bem difusas e variadas as intenções manifestadas em seu conjunto. A categoria “criação de uma nova ação ou atividade” foi a que mais apareceu, com 41 propostas, sendo acompanhada pelas categorias “definição de prioridades/incentivos” e “ampliação do uso ou acesso a programas”, com trinta e 24 propostas, respectivamente. No gráfico 3, encontra-se a categorização sobre a abrangência institucional em termos de competência para cada proposta. A categoria “competência compartilhada”, na qual as propostas envolvem a estrutura específica de governo para as políticas de economia solidária (no caso, a Senaes), em conjunto com outras estruturas, foi a mais identificada, com 45%. As categorias “competência exclusiva” e “competência externa” tiveram praticamente a mesma porcentagem. No primeiro caso, trata-se de ações mais específicas, relacionadas à competência institucional da Senaes ou de programas já existentes sob sua gestão, o que implica dizer que sua execução depende de outras instâncias ou de novos aportes orçamentários. No segundo, trata-se de ações cuja implementação não seja de nenhuma competência da Senaes, envolvendo, por exemplo, aprovações de leis específicas no Legislativo e decisões referentes a políticas de outras estruturas ministeriais, bem como ações de governos estaduais e municipais. O fato de a maioria das propostas envolver certa articulação institucional, não apenas entre órgãos de governo, mas também em entidades da sociedade civil,

pode ser um elemento que reforça o apelo da transversalidade que a temática da economia solidária assume no conjunto de suas práticas sociais.

GRÁFICO 2

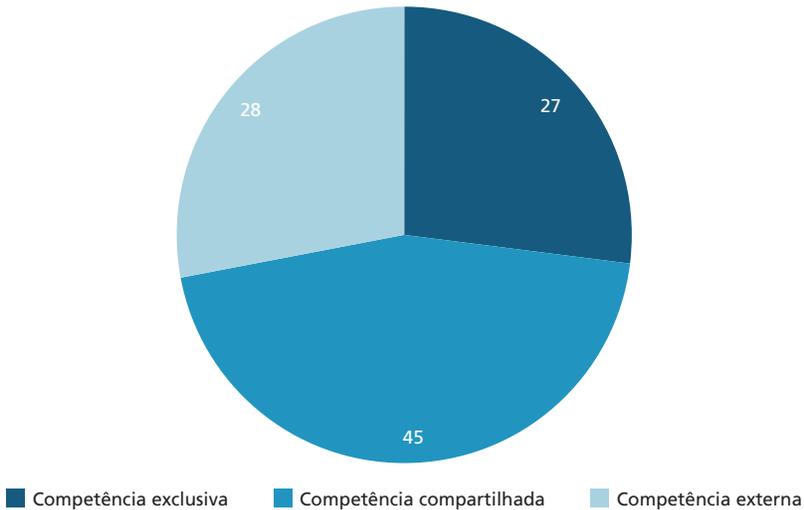
Categorização dos tipos de intervenção contidos nas propostas



Fonte: Brasil (2015b).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3

Categorização das estruturas de competência previstas para cada proposta
(Em %)



Fonte: Brasil (2015b).
Elaboração dos autores.

Durante a etapa nacional da III Conaes, ocorreu também o lançamento do Prêmio de Boas Práticas em Economia Solidária, organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em parceria com a Senaes e o FBES. Esse prêmio teve como objetivo reconhecer e valorizar práticas coletivas de empreendimentos econômicos que atuam sob as premissas centrais da economia solidária, além de favorecer a construção e a implementação de políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil. A cerimônia de premiação foi marcada pela homenagem à memória de Sandra Magalhães, ex-integrante do FBES desde seus primeiros momentos de criação e uma das fundadoras do Banco Palmas, organização de referência em finanças solidárias na cidade de Fortaleza.¹⁷ O troféu dado às iniciativas premiadas levou o seu nome.

Enfim, a discussão apresentada nessa seção a respeito das dimensões participativas e institucionais travadas ao longo da III Conaes, cujo processo teve início em meados de 2013, permite uma visão privilegiada de como o instrumento das conferências nacionais pode ser apropriado por grupos sociais diversos e mobilizados em torno de uma temática específica de política pública. O formato verticalizado que foi adotado, do municipal ao nacional, permitiu a captação de demandas bem particulares e localizadas, a partir de realidades sociais concretas e heterogêneas, que vão se adensando e ganhando corpo mais genérico – para fins de formulação de política pública – à medida que os debates avançam. As conferências temáticas também propiciaram inclusão e ajustes de novas questões a serem problematizadas nas plenárias. O acúmulo das duas conferências anteriores, como já ressaltado, forneceu a base programática e metodológica importante, dando-lhe um caráter de continuidade. Nesse contexto, o papel de coordenação exercido pelo CNES foi essencial, uma vez que ele foi o *locus* de formulação das diretrizes e da estrutura organizativa da III Conaes, o que aponta para uma complementaridade ativa entre as diferentes *instituições de deliberação participativa* (Silva, 2018b) e a relevância de uma atuação articulada entre eles.

3.3 O Plano Nacional de Economia Solidária

Os processos conferenciais de políticas públicas podem ter produtos finais distintos. Em geral, uma comissão é designada para sintetizar e organizar o conjunto de resoluções, diretrizes e moções aprovadas em sua plenária a serem expressas em um relatório final. Após sua aprovação, o relatório final pode servir para diferentes fins, na medida em que se constitui em uma fonte informacional sobre prioridades consensuadas socialmente em torno de um tema para orientação de ações no campo do poder público e da sociedade civil organizada (instrumento de *accountability*). Nesse caso, o encaminhamento dos resultados ocorre de forma mais difusa entre

17. Sobre as experiências de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

os atores, sem clara determinação de seu uso. Ou ainda, o relatório final pode ser sistematizado no formato de plano nacional de ações estratégicas, no âmbito de uma estrutura que é decidida ao longo do próprio processo conferencial. Existem muitos exemplos desse tipo de encaminhamento, como no caso das conferências nacionais de direitos humanos, de segurança pública, de políticas para mulheres, entre outras (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015).

A III Conaes apresentou esse segundo tipo de encaminhamento. Seu produto final foi pensado para ser, no fim das contas, um plano operacional e orientador das políticas públicas que envolvem essa temática, previstas para o horizonte temporal do PPA 2016-2019, a ser utilizado por seus atores para “fomentar e fortalecer políticas de economia solidária no âmbito municipal, estadual e nacional” (Brasil, 2015a, p. 6).¹⁸ Conforme expresso no próprio documento-síntese da conferência, um plano nacional pode ser entendido como “instrumento de orientação da política pública, formulado a partir da análise do contexto de uma visão de futuro, a partir dos quais são definidos os objetivos e estratégias, linhas de ação (prioridades), que orientam a formulação de projetos e ações para sua operacionalidade” (Brasil, 2014b, p. 10).

O processo conferencial foi todo estruturado sobre esse objetivo, inclusive com a intenção de encadeamento dos planos municipais e estaduais com o plano nacional. Para isso, além do documento-base para os debates iniciais, foi elaborada de antemão uma estratégia metodológica para orientar a transformação de proposições em planos estruturados nas distintas UFs. Visou-se, com isso, facilitar a pactuação de efetivas ações federativas que sinalizem os primeiros passos para a construção de um Sistema Nacional de Economia Solidária, como prevê o PL nº 4.685/2012 (Silva e Silva, 2015). No plano também consta uma definição mais abrangente do próprio conceito de economia solidária, para fins de tratamento político institucional, segundo o qual

a economia solidária expressa formas de organização econômica – e de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo – baseadas no trabalho associado, na autogestão, propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade. São milhares de atividades econômicas realizadas por organizações solidárias: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos etc. (Brasil, 2015a, p. 7).

As diretrizes metodológicas gerais foram definidas a partir da seguinte estrutura:

- i) contextualização: análise das forças e fraquezas e das oportunidades e ameaças para o desenvolvimento da economia solidária no atual contexto socioeconômico,

18. Sua concepção final foi identificada como a “materialização de um trabalho coletivo realizado na III Conaes, constituindo-se como instrumento fundamental para orientação, monitoramento e avaliação da política pública de economia solidária” (Brasil, 2015a, p. 39).

político, cultural e ambiental; ii) objetivos e estratégias: definições estratégicas considerando a análise do contexto e as demandas dos empreendimentos econômicos solidários; e iii) linhas de ação e diretrizes operacionais: elaboração de diretrizes operacionais a partir de eixos estratégicos de ação que ofereçam subsídios para a formulação de metas e atividades (Brasil, 2014b). Caberia, então, ao CNES acolher as deliberações sistematizadas no relatório final da conferência e encaminhá-las a uma comissão interna para a elaboração final do documento, intitulado *1º Plano Nacional de Economia Solidária: para promover o direito de produzir de forma associativa e sustentável*.¹⁹ Após ser validado por deliberação da plenária final, o CNES encaminhou a submissão do PNES a um processo de divulgação, inclusive utilizando-se de consulta pelo mecanismo do Participa.br.²⁰

O plano, conforme publicado, está organizado em quatro eixos de prioridades temáticas, que são basicamente os mesmos eixos utilizados para a sistematização das deliberações em todas as etapas da III Conaes. Além disso, ele conta com um conjunto de metas, expressas quantitativamente, para a orientação do PPA 2016-2019, que envolvem, em síntese: i) o fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação; ii) o apoio a grupos sociais específicos que se inserem no universo do trabalho associado; iii) a articulação intersetorial com os demais instrumentos de políticas públicas no âmbito das diferentes estruturas de governo; e iv) a consolidação institucional de propostas normatizadas em tramitação. A tabela 2 traça a síntese do documento final do PNES em termos numéricos.

TABELA 2
Síntese das propostas no PNES

Eixos temáticos	Objetivos específicos	Diretrizes	Linhas de ação
Produção, comercialização e consumo	5	5	27
Financiamento: crédito e finanças solidárias	4	9	13
Educação e autogestão	5	13	31
Ambiente institucional	5	8	23
Total	19	35	94

Fonte: Brasil (2015a).
 Elaboração dos autores.

O PNES também definiu uma estratégia de gestão visando à concretização de suas metas e linhas de ação, cuja responsabilidade, dada a diversidade de temas correspondentes, envolve grande desafio de articulação com vários órgãos e setores do

19. A versão completa do plano pode ser acessada em: <<https://bit.ly/34HnQb4>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

20. O Participa.br é uma plataforma da internet livre para redes sociais. Criada em 2014 pelo governo federal, oferece uma série de ferramentas *on-line*, permitindo maior participação de cidadãos, redes, movimentos sociais e organizações nos processos decisórios para a formulação de políticas públicas. Mais informações em: <<http://participa.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

governo e da sociedade, nos diferentes níveis federativos. O CNES foi reconhecido “enquanto instância nacional de controle social da política pública de economia solidária” e como “responsável pelo acompanhamento e implementação do Plano Nacional de Economia Solidária” (Brasil, 2015a, p. 39). Estaria, então, a cargo do plenário do CNES as seguintes atribuições: i) promoção e divulgação das ações de implementação do PNES; ii) monitoramento e avaliação do alcance das metas e linhas de ação do plano; e iii) deliberação sobre necessidades de revisão e atualização do plano a partir da avaliação dos resultados alcançados (Brasil, 2015a, p. 39).

Para isso, foi prevista a formação de um comitê permanente no âmbito do CNES para subsidiar as decisões de seu plenário. Esse comitê seria incumbido de, entre outras coisas, promover a articulação e a pactuação com órgãos governamentais e instâncias de gestão social – sobretudo outros conselhos – nos níveis federal, estadual e municipal, visando ao atendimento de metas e linhas de seus respectivos planos. Ou seja, o planejamento operacional seguiu no sentido de uma complementaridade entre o plano nacional e os demais planos – estaduais e municipais – elaborados ao longo do processo conferencial, no intuito de permitir maior capilaridade da temática nos aparatos federativos de poder público no Brasil.

Portanto, o PNES pode ser considerado o produto final e tangível de todo um denso processo em termos de mobilização social e debates em torno de uma área específica de política pública, que foi a III Conaes. Para além do teor de suas propostas, ele, em si, expressa um substrato de consensos e pactuações que surgiu após o encadeamento relativamente longo e complexo de manifestação de interesses vindos de uma rede diversificada de atores que compõem o universo da economia solidária no Brasil, além da própria experiência de mais de dez anos de políticas públicas sobre o tema no governo federal. O espaço institucional da conferência, em articulação com o CNES, permitiu a legitimação oficial para essa construção coletiva, que, apesar das deficiências e das contradições, deixou rastros importantes que permitem compreender a formação de uma agenda nacional de economia solidária, tanto no tocante ao planejamento governamental quanto à própria organização de seu movimento social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conferências nacionais se enquadram em uma rede intrincada de instituições participativas que, apesar de possuírem trajetórias diferenciadas em termos de surgimento e utilização por parte do poder público, ganharam maior centralidade a partir de 2003. No caso específico das Conferências Nacionais de Economia Solidária, as discussões apresentadas neste trabalho permitem compreendê-las como espaços participativos bastante relevantes na construção do desenho institucional de políticas públicas subjacentes a essa temática. Além do evento em si, que se materializa no encontro de amplo contingente de pessoas para debates em sua etapa

nacional, uma série de outras etapas ocorreu tanto antes como posteriormente. Por isso, as conferências podem ser consideradas como processos complexos de interface entre o poder público e a sociedade civil que deflagram experiências democráticas de deliberação participativa significativas em termos de legitimação política das demandas coletivas de distintos seguimentos sociais.

Em particular, a III Conaes foi marcada por esses elementos e ainda apresentou inovações para a trajetória institucional da economia solidária na agenda governamental até então. Seu foco principal, como demonstra a descrição de seus objetivos e o tema escolhido, foi a construção de um plano estruturado que articulasse as várias ações de organizações públicas e privadas com interface (direta e indireta) com as dinâmicas que caracterizam o universo da economia solidária em todo o território nacional.

A diversidade sociocultural com que se caracterizou a composição dessa conferência ressaltou a heterogeneidade da economia solidária no Brasil, o que enriquece seu movimento social em termos de representatividade, mas também pode implicar dificuldades para conciliar interesses, às vezes, conflitantes no tocante ao estabelecimento de prioridades. Por isso, a manutenção das estruturas coletivas do movimento nacional de economia solidária, organizado em torno do FBES e dos respectivos fóruns estaduais e municipais, permanece como elemento central para se buscar maior coerência organizativa, além da definição de consensos internos que permitam a problematização contínua das ações e projetos.

Portanto, pode-se dizer que o processo das conferências de economia solidária foi apropriado pela parcela da sociedade civil envolvida em sua temática como um elo entre seus repertórios tradicionais de mobilização e a abertura de um canal oficial de contato com a representação do poder público para a vocalização de suas demandas, aproveitando-se de uma abertura dada pelo Poder Executivo à época para esse tipo de diálogo. A ampla participação em cada uma de suas etapas de realização demonstra não apenas o compromisso com a temática em si, mas também a valorização desse espaço institucional como algo a ser disputado de fato, seja como instrumento de construção de pactuações e consensos, seja como local de explicitação de contradições e divergências de posicionamentos. Certamente, mais do que o PNES propriamente dito, a construção interativa e dialógica de todo o processo foi o principal resultado a ser destacado, dado seu potencial de aprendizado democrático e de aproximação de públicos diferenciados em torno de causas similares de ação coletiva.

No entanto, é importante ressaltar, por fim, que o momento no qual se redige este texto é marcado por um cenário no qual as estruturas de deliberação participativa perderam sua relativa relevância na agenda do governo federal, e alguns temas de política social vêm sendo comprometidos em termos orçamentários.

Nesse sentido, tanto as conferências nacionais (bem como as demais formas de IDP) quanto a própria política de economia solidária encontram-se em situação de risco de descontinuidade.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 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**. Brasília, n. 54, 2013.

ALENCAR, J. L. O.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, 2016.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

BERTUCCI, J. O. A política de economia solidária e as diretrizes da Conaes. Brasília: Ipea, 2010. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 43.

BRASIL. Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE; MDS; MDA, 2006.

_____. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2010.

_____. Documento das prioridades temáticas. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2014a.

_____. Texto de referência. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2014b.

_____. **1º Plano Nacional de Economia Solidária**: para promover o direito de produzir de forma associativa e sustentável. Brasília: MTE, 2015a.

_____. Deliberações. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2015b.

_____. Moções. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2015c.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, G. C. Redes de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 48, 2011.

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

_____. Conferências Nacionais de Economia Solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 57, 2014.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 7, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, ano 15, n. 44, ago. 2010.

_____. Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 21, 2013.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. **La innovación democrática en América Latina**. Ciudad de México: Ciesas; Editorial Universidad Veracruzana, 2010.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 54, 2013.

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

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. 17, n. 1, 2011.

_____. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Revista Opinião Pública**. Campinas, v. 21, n. 3, 2015.

_____. Alguns condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas. **Revista Dados**, v. 62, n. 1, p. 1-40, 2019.

PINTO, C. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2006.

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Revista Otra Economía**, v. 4, n. 7, 2010.

_____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 47, 2011.

_____. **Trabalho associativo, identidades territoriais e desenvolvimento sustentável**: o caso da associação de apicultores da região do Alto Turi Maranhense. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1945).

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

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

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: uma análise acerca da 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).

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, Fortaleza, v. 43, n. 2, 2012.

SILVA, R. E.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 58, 2015.

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 54, 2013.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas:** reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378).

SINGER, P. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 56, 2014.

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. R. C. Conferências nacionais como interfaces socio-estatais. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais:** atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais:** atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1735).

REPRESENTAÇÃO SOCIOESTATAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PERCEPÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS¹

Sandro Pereira Silva²
Joana Luiza O. Alencar³

1 INTRODUÇÃO

O aprofundamento da institucionalização democrática no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com as tensões e contradições que lhes são inerentes, tem tornado cada vez mais complexo o processo de definição da agenda governamental, dadas as diversas temáticas que emergem da sociedade e pautam constantemente os poderes políticos para serem assumidos enquanto domínios de política pública. Por sua vez, o imperativo da participação popular, que também se disseminou como método de governo após a CF/1988, sobretudo na dinâmica das políticas sociais, permitiu um alargamento dos canais formais de participação da sociedade civil para além da via eleitoral.

Como efeito, é possível verificar a proliferação, nas últimas três décadas, de espaços promotores desse movimento, com a criação de arranjos inovadores que propiciaram amplo experimentalismo participacionista, com o surgimento de mecanismos que mobilizam diferentes segmentos sociais nas diversas etapas de deliberação administrativa: planejamento, implementação, fiscalização e avaliação das atividades governamentais (Silva, 2018a). Ademais, a prática da participação permite também a formação de comunidades epistêmicas que buscam dar a legitimidade social e política para que um tema ganhe força no interior da estrutura estatal.

Entre esses arranjos, os mais comuns e com maior produção acadêmica a respeito são os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais e os orçamentos participativos. Todos eles envolvem a participação de gestores públicos e

1. Este capítulo refere-se a uma versão ampliada do texto publicado pelo Ipea em seu boletim *Mercado de Trabalho*, n. 54. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y8pgYY>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <joana.alencar@ipea.gov.br>.

representantes civis em agendas decisórias ligadas às mais diferentes áreas de atuação governamental (Dagnino, 2004; Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2014).

Dada sua função de promover um debate mais aberto para apontar deliberações coletivas no plano das políticas públicas, espaços dessa natureza podem ser caracterizados como instituições de deliberação participativa (IDP), conforme denominou Silva (2018a).⁴ No entanto, tais instituições não estão isentas das contradições e dos esforços de captura que caracterizam o processo político no país, de modo que sua efetividade depende de uma série de fatores, entre eles a própria natureza temática abrangida, com as representações e conflitos de interesses que lhes são característicos, conforme aponta a densa literatura existente sobre o tema (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Young, 2006; Avritzer, 2007; Coelho, 2007; Luchmann, 2007; Faria, 2010; Lavalle, 2011; Pogrebinski e Santos, 2011; Pires e Vaz, 2014; Wampler, 2012; Santos e Gugliano, 2014; Petinelli, 2015; Almeida, Carlos e Silva, 2016; Silva, 2018a; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Por isso, as distintas formas de IDP carecem de estudos constantes que problematizem suas dinâmicas, seus resultados e sua importância política nas áreas em que estão situadas, bem como as reais influências que elas exercem tanto na formulação de políticas públicas quanto nas estratégias de mobilização da sociedade civil. Como esses mecanismos são muito heterogêneos em termos de tempo de existência, segmentos sociais envolvidos, grau de conflituosidade, entre outros fatores, pesquisas que busquem captar as particularidades existentes são fundamentais na compreensão dos aspectos que influenciam sua efetividade.

É justamente nessa perspectiva que se enquadra este capítulo. Primeiramente, buscou-se situar os mecanismos instituídos para garantir a relação entre estrutura estatal e sociedade civil em um domínio de política pública, no caso, a economia solidária. Posteriormente, definiu-se como objeto de análise o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), com a finalidade de avaliar suas dimensões de participação e representação, sua estrutura de funcionamento, suas conexões com outras esferas sociais e de poder, e a efetividade (interna e externa) associada à sua prática deliberativa. O elemento escolhido para desenvolver essa avaliação foi a percepção do conjunto de atores que lhe dão materialidade, isto é, seus quadros de conselheiros, que são indicados pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais envolvidos diretamente nas temáticas.

4. Segundo Silva (2018a, p. 11), "elas são *instituições* na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São *deliberativas*, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são *participativas* pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos".

O interesse na percepção dos conselheiros se justifica por serem estes os protagonistas do processo participativo proporcionado por essa classe de IDP, de modo que uma investigação mais apurada que descortine elementos sobre sua compreensão acerca desse espaço, as formas como definem suas estratégias de atuação e sua avaliação quanto ao funcionamento, aos resultados e às relações que são travadas internamente em cada um de seus conselhos específicos despontam como elementos privilegiados de análise. Nesse sentido, traçou-se um mapeamento da percepção geral dos conselheiros sobre a funcionalidade e a influência do CNES tanto no tocante à formulação de políticas públicas quanto no que se refere às ações da sociedade civil que envolvem a temática em questão.

Para tanto, além de uma revisão bibliográfica sobre os temas que balizam este estudo, utilizou-se como insumo as informações do banco de dados coletados na pesquisa realizada pelo Ipea, junto a conselheiros de 21 conselhos, entre eles o CNES (Ipea, 2013). A coleta se deu a partir de um questionário padrão aplicado aos respectivos conselheiros, estruturado com 28 questões. De porte desses dados, estes foram reestruturados com base em quatro dimensões analíticas, propostas de acordo com os objetivos almejados neste trabalho: i) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; ii) percepção de representatividade; iii) avaliação da efetividade interna (percepção referente à estrutura e ao funcionamento dos respectivos conselhos) e externa (influência das deliberações em espaços estratégicos de decisão política e formação de opinião); e iv) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos dos conselheiros. Foram consultadas também as atas de reuniões e resoluções aprovadas pelo CNES, no intuito de complementar as informações primárias.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

As décadas finais do século XX foram de grandes mudanças para a sociedade brasileira. No plano político, o retorno da democracia no Brasil, consolidado com a expansão de direitos sociais e a liberdade de associação previstos na CF/1988, possibilitou o surgimento de diversos tipos de organizações populares, ampliando o leque de debates na esfera pública nacional. No plano econômico, o início dos anos 1990 foi marcado por forte processo de abertura comercial e retração das funções do Estado na economia, que implicou a desestruturação do setor industrial e do mercado de trabalho. Essa conjugação de macrofatores teve como consequência a mobilização de diferentes segmentos sociais – urbanos e rurais – em reação às lúgubres perspectivas que surgiam com a elevação do desemprego e a queda do rendimento em todas as regiões do país.

Paralelamente, organizações sindicais e movimentos sociais em geral também lançavam novas ideias e proposições para enfrentar as transformações no mundo do trabalho. A perspectiva do trabalho associativo passou a ganhar maior densidade entre esses coletivos, até que, com o apoio da academia, começou-se a cunhar uma

identidade própria que possibilitasse a convergência desse debate (Silva, 2018c). Nesse contexto, o termo *economia solidária* surgiu como elemento caracterizador e aglutinador de uma identidade coletiva em nome do reconhecimento de novas relações para a organização do trabalho, em face da crise vivida pela sociedade salarial. Ele se materializa a partir de um conjunto diversificado de práticas sociais e econômicas voltadas à geração de renda e dinâmicas de desenvolvimento local, nos meios rural e urbano, envolvendo necessariamente a cooperação e a autogestão como manifestação do protagonismo dos participantes na gestão de empreendimentos coletivos (Singer, 2002; Pinto, 2006; Gaiger, 2004; Silva, 2016; 2017).

O movimento social em torno da temática da economia solidária foi ganhando força política, ao ponto de se constituir também em uma questão digna de inserção na agenda governamental (Silva e Nagem, 2011; Silva, 2018d). Já no final dos anos 1990 surgiram os primeiros programas de governo de apoio às iniciativas de economia solidária no Brasil. Entre eles estão: no plano estadual, o Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL), instituído pelo governo do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002; e, no plano municipal, o Programa Oportunidade Solidária, lançado em 2001 pela prefeitura municipal de São Paulo, com o desafio de ser implementado no seio da maior metrópole da América Latina (Silva, 2009; 2010).

Como resultado de todas essas mobilizações, em 2002 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), órgão nacional que congrega representações dos diferentes segmentos que compõem o universo da economia solidária no Brasil: empreendimentos de economia solidária (EES); entidades de apoio e assessoria; e gestores públicos. Na mesma linha, foram constituídos também diversos fóruns estaduais, microrregionais e municipais, dando maior poder de representação e mais capilaridade territorial ao debate (Silva, 2018b).

Em 2003, com o início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a temática passou a compor também a agenda nacional de governo, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura à época do Ministério do Trabalho e Emprego.⁵ Em 2004, foi inserido, no Planejamento Plurianual de Atividades (PAA) 2004/2008, o Programa Economia Solidária e Desenvolvimento (PESD), que congregava uma série de ações de governo para o apoio e fomento da economia solidária no país (Cunha, 2012).⁶

5. A Senaes foi criada com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Segundo seu decreto instituidor, a Senaes tem como objetivo principal “viabilizar e coordenar atividades de apoio à economia solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (Brasil, 2003).

6. Entre as ações previstas estava também a realização do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, que diagnosticou, entre 2005 e 2007, a existência de mais de 20 mil EES no Brasil, bastante heterogêneos em termos de formalização, setor de atuação, resultados econômicos, acesso a políticas públicas e organização social. Mais recentemente, entre 2010 e 2013, foi realizado o segundo mapeamento, trazendo novos dados empíricos importantes que podem subsidiar novas pesquisas sobre o tema (Gaiger, 2014; Silva, 2017).

Com isso, a emergência do paradigma da economia solidária na agenda governamental instituiu uma nova dimensão para atuação do Estado no estímulo à geração de trabalho e renda no país, ao admitir o apoio a iniciativas baseadas no cooperativismo e na auto-organização econômica de grupos de trabalhadores sob uma ótica diferente daquela centrada no assalariamento (Araújo e Silva, 2005; Silva, 2018d). Até então, as ações públicas destinadas à geração de emprego voltavam-se basicamente para o apoio à iniciativa privada e a ativação do mercado de trabalho assalariado, que França Filho e Laville (2006) classificaram como estratégia insercional-competitiva.⁷

Após o lançamento do PESD, outros órgãos de governo também lançaram programas com interface com a economia solidária, com diversas parcerias firmadas entre Senaes e outros ministérios (Sardá, 2011; Cunha, 2011; Singer, 2014). Atualmente, há ainda a mobilização nacional de organizações sociais ligadas ao tema no intuito de conseguir a aprovação de uma “lei geral da economia solidária” no Brasil, para a definição das diretrizes principais de apoio e fomento governamental às práticas e às iniciativas de economia solidária em todo o país.⁸

Além dos programas de governo, estabeleceu-se desde o início, como elemento central para a estratégia de institucionalização da economia solidária na agenda governamental, a questão da participação social em seus processos deliberativos. Nesse sentido, surgiram diferentes experiências de IDP no âmbito do governo federal, cuja incumbência seria a proposição e o acompanhamento das políticas públicas sob a égide da economia solidária, a exemplo do ocorrido com grande parte das políticas sociais no Brasil. O principal espaço institucional criado para assumir essa função de arena pública de discussão e deliberação sobre ações governamentais nessa área foi o CNES, que passou a integrar a estrutura operacional decisória do Ministério do Trabalho. Esse conselho surgiu como fórum encarregado de estabelecer conexões entre atores (públicos e privados) envolvidos direta e indiretamente com a temática da economia solidária para a viabilização de ações governamentais concretas, como será debatido na seção 3.

3 O CNES NA ESTRUTURA DE GOVERNO

O CNES foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, o qual dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento (Brasil, 2006a). As competências que lhes foram definidas são: i) promover ações para o engajamento da sociedade civil e do governo na política de economia solidária; ii) estabelecer diretrizes programáticas,

7. Para uma análise mais geral sobre as políticas do Ministério do Trabalho, ver Silva (2018g).

8. Está em tramitação no Congresso Nacional, inclusive, um projeto de lei (PL nº 4.685/2012) que trata diretamente dessas propostas (Silva e Silva, 2014).

bem como propor medidas de aperfeiçoamento tanto para a legislação quanto para as atividades e propostas do Ministério do Trabalho; iii) mediar as parcerias estabelecidas entre as entidades da sociedade civil representadas no conselho e a Senaes; e iv) atuar de forma conjunta com outros conselhos que tenham atuação nas áreas do desenvolvimento, geração de emprego e renda.

Em termos de composição, o CNES foi constituído originariamente com 56 membros, respeitando a seguinte formação: i) dezenove representantes do governo federal, secretarias estaduais de trabalho e órgãos estaduais e municipais de apoio à economia solidária; ii) vinte representantes de EES; e iii) dezessete membros de outras organizações da sociedade civil (OSC) e serviços sociais.⁹ As entidades da sociedade civil e os órgãos do governo que compõem o CNES foram estabelecidos pelo seu próprio decreto de constituição, e os membros desse conselho são designados pelo ministro do Trabalho, após indicação pelo titular de cada órgão governamental ou entidade da sociedade civil.¹⁰ Sua primeira reunião ordinária ocorreu em 9 e 10 de novembro de 2006, quando foi aprovado seu regimento interno.¹¹

O CNES é organizado em torno de plenário, comitê permanente, secretaria executiva e comitês temáticos. O plenário é o órgão deliberativo máximo, devendo reunir-se, em caráter ordinário, a cada três meses. As deliberações são formalizadas mediante resoluções, recomendações e moções, sendo que as resoluções tratam de assuntos de exclusiva competência do CNES; as recomendações, de assuntos que, apesar de não serem de competência exclusiva, interferem na política de economia solidária; e as moções têm por finalidade expressar apoio ou crítica em relação a determinado fato (Ipea, 2012).

O comitê permanente é responsável por preparar a pauta das reuniões e atuar junto ao presidente do conselho no encaminhamento das decisões do plenário. Ele pode, além disso, em casos emergenciais, tomar decisões pelo plenário, que serão penderes de posterior aprovação. Esse comitê é formado por nove membros integrantes de todos os segmentos do conselho, que são escolhidos por eleição para mandato de um ano.

Os comitês temáticos destinam-se especificamente à elaboração de propostas, podendo ser convidados técnicos externos. Cada comitê poder ter até dez membros com respectivos suplentes. São eles: i) comercialização, redes e cadeias de produção e consumo; ii) crédito e finanças solidárias; iii) formação e assistência técnica; iv) institucionalidade da política nacional; e v) marco jurídico.

9. Ver relação em apêndice A.

10. Os membros da sociedade civil são indicados pelo FBES. As organizações escolhidas inicialmente foram aquelas que já atuavam diretamente na articulação com o governo federal.

11. As atas de reunião, bem como as moções e recomendações aprovadas, a composição e a estrutura de funcionamento do CNES podem ser conferidas em: <<https://bit.ly/3h2OSPy>>.

Já a secretaria executiva tem por função fornecer apoio técnico administrativo aos comitês e ao conselho para seu funcionamento geral. Entre outras atividades, ela elabora a ata, em parceria com o comitê permanente, sendo responsável também por enviar o material de estudo e informes aos conselheiros para que eles se preparem para a reunião (Brasil, 2006b).

Desde o início de seu funcionamento, não obstante o acompanhamento dos programas de economia solidária e a abertura para a exposição das demandas sociais por parte dos atores de interesse, o CNES teve papel importante também na reformulação do PESP para o PPA 2008/2011 (Silva e Nagem, 2011; Cunha, 2012), além de ser o órgão responsável pela preparação e organização das três Conferências Nacionais de Economia Solidária, ocorridas ambas em Brasília em 2006, 2010 e 2014, respectivamente (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Contudo, vale destacar uma questão amplamente abordada na literatura que é inerente à efetividade de qualquer formato de IDP em atividade. Na prática, elas consistem em arenas de disputa por posição e poder, e isso ocorre tanto no seio do poder público quanto na sociedade civil. Por sua vez, essas arenas estão subordinadas a outras, com maiores recursos (simbólicos e materiais), que interferem na condução dos processos políticos em curso, o que Silva (2019) chamou de hierarquia do poder decisório. Nesse sentido, a relevância política das IDP em geral, e dos conselhos gestores em particular, está subordinada a uma série de fatores estruturais e conjunturais da administração pública brasileira.

Um exemplo disso é a estratégia de escolha dos comandantes dos ministérios, que remete à disputa constante entre partidos e lideranças partidárias por posições que atendam aos interesses que eles representam (corporativos, setoriais, regionais etc.). Isso faz com que mudanças na estrutura de comando de um ministério possam comprometer uma série de acordos pré-estabelecidos e expectativas firmadas entre o conjunto de atores. Outro ponto é que o papel de maior ou menor relevância das IDP em uma estrutura decisória está diretamente associado ao projeto político (Dagnino, 2004) assumido pela coalizão de governo. Isto é, a relativa relevância desses espaços pode variar tanto no tocante ao valor dado pela administração governamental a alguns temas em relação a outros em sua agenda quanto pelo próprio grau de aderência que a participação social tem em determinado mandato de governo.

4 ANÁLISE DO PERFIL E DA PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS

Nesta seção, procurou-se abordar o CNES por meio da análise do perfil e da percepção de seus conselheiros, com base no banco de dados do Ipea construído através de questionários aplicados aos representantes dos conselhos nacionais de política pública no Brasil. Com isso, a intenção foi mapear a dinâmica, a estrutura

e os processos no interior dessa instituição a partir da ótica dos próprios atores que lhes dão materialidade operacional, buscando identificar especificidades entre os diferentes segmentos que o compõe.

Para melhor organização dos resultados, as análises foram divididas em quatro blocos: i) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; ii) percepção de representatividade; iii) avaliação da efetividade interna e externa; e iv) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos do CNES.¹²

4.1 Perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros

Conforme abordado anteriormente, o CNES é formado por 56 representantes, cujas vagas são divididas de forma tripartite entre órgãos do poder público, EES e outras OSC envolvidas com o tema. O banco de dados utilizado para esta pesquisa conta com respostas de 34 conselheiros, ou seja, cerca de 60% do total.¹³

Os representantes do governo que responderam ao questionário são minoria (39%) em relação aos conselheiros da sociedade civil (61%). Verificou-se também a predominância masculina entre os conselheiros que participaram da pesquisa, com 59% de homens contra 41% de mulheres. Mais de 75% do total de respondentes estão concentrados na faixa etária entre 41 e 60 anos, e apenas 6% possuem menos 30 anos, o que demonstra baixa participação de jovens no conselho. Já em termos de cor/raça, a grande maioria se declarou de cor branca, enquanto que pretos, pardos e outros somaram apenas 15%.

Os conselheiros entrevistados possuem escolaridade alta. Mais de 70% do total já possuem curso superior completo, sendo que mais de 40% já completaram também alguma pós-graduação. Em termos da faixa de renda, 38% afirmaram receber entre R\$ 4.001 e R\$ 8.000.¹⁴ Todos os representantes do poder público declararam receber acima de R\$ 4.001; enquanto que, dos 45% dos conselheiros que declararam ter renda mensal média abaixo de R\$ 4.000, todos são representantes de EES ou de OSC. Cabe ressaltar que alguns estudos já identificaram que os canais participativos promovidos pelos conselhos gestores têm reproduzido as desigualdades de acesso, sobretudo no que se refere à escolaridade e à renda (Alencar, 2013; Faria e Tatagiba, 2018).

Por fim, sobre a participação em outros conselhos, 44% responderam não participar nem haver participado antes. Além desses, 53% afirmaram que participam ou já participaram de outros além do CNES. Quanto ao tempo de participação no

12. Para um maior detalhamento acerca dos procedimentos metodológicos desenvolvidos para o levantamento das informações, ver Ipea (2012).

13. Corresponde ao número de conselheiros que responderam e devolveram o questionário utilizado na pesquisa de Ipea (2012).

14. Valores de dezembro de 2013.

conselho, 38% estavam há menos de um ano, 32%, entre um e três anos, e 24% eram conselheiros a quatro ou mais anos.

O quadro 1, a seguir, apresenta a síntese das informações gerais que caracterizam o perfil dos conselheiros atuantes no CNES.

QUADRO 1
Perfil dos conselheiros

Representação	38% poder público; 30% EES; e 30% OSC.
Gênero	59% homens; e 41% mulheres.
Faixa etária	76% de 41 a 60 anos; 12% de 31 a 40 anos; 6% de 21 a 30 anos; e 6% mais de 60 anos.
Cor/raça	82% brancos; 9% pretos; 3% pardos; 3% outra; e 3% NS/NR.
Escolaridade	50% pós-graduação; 26% superior completo; 6% superior incompleto; 18% ensino médio; e 3% ensino fundamental.
Renda mensal média familiar	59% acima de R\$ 4.001; 18% entre R\$ 2.500 e R\$ 4.000; e 23% entre R\$ 500 e R\$ 2.500.
Participação em outros conselhos	53% dos conselheiros atuavam ou já atuaram em outro conselho; 44% não participavam ou participaram; e 3% NS/NR.
Tempo no conselho	38% há menos de um ano; 32% entre um e três anos; 24% de quatro a seis anos; e 6% NS/NR.

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS/NR – não sabe ou não respondeu.

Portanto, em que pese o fato de a pesquisa ter assumido caráter amostral e não probabilístico, o que se observa é que o conjunto de conselheiros não se enquadra como representação muito fidedigna da composição populacional da sociedade brasileira. Ainda que tomados todos os cuidados metodológicos que o caso exige, os números indicam que há no CNES a preponderância do público masculino, branco e de alta escolaridade. Essa constatação permite problematizar o fato de que, até que ponto as IDP, ou mais exclusivamente os conselhos gestores, não acabam reproduzindo lógicas de exclusão e desigualdade presentes na própria sociedade, o que caracterizaria uma deficiência em sua dimensão representativa.

Embora as organizações que compõem o conselho possuam a autonomia para indicar seus titulares e suplentes, pode haver uma tendência de encaminhar para esses espaços seus quadros mais preparados e de melhor formação intelectual, dadas as exigências que a prática deliberativa confere: leitura de leis, interpretação de planilhas, conhecimento das normativas internas referentes à área de atuação, expressão pela fala junto a um colegiado com autoridades etc., o que, em conjunto, pode gerar barreiras simbólicas à participação de certa parcela da sociedade, acarretando em padrões representativos bastante assimétricos. Porém, tais assimetrias podem ser mais comuns nos formatos de conselhos, e não em outras IDP, como no caso das conferências e dos processos de orçamento participativo, por serem fóruns de maior densidade participativa.¹⁵

4.2 Percepção de representatividade

Esta subseção discute a percepção dos conselheiros quanto à representação no CNES. Para compor essa percepção, foram considerados dados relativos à composição do conselho, articulação entre setores e forma de comunicação com a base de apoio.

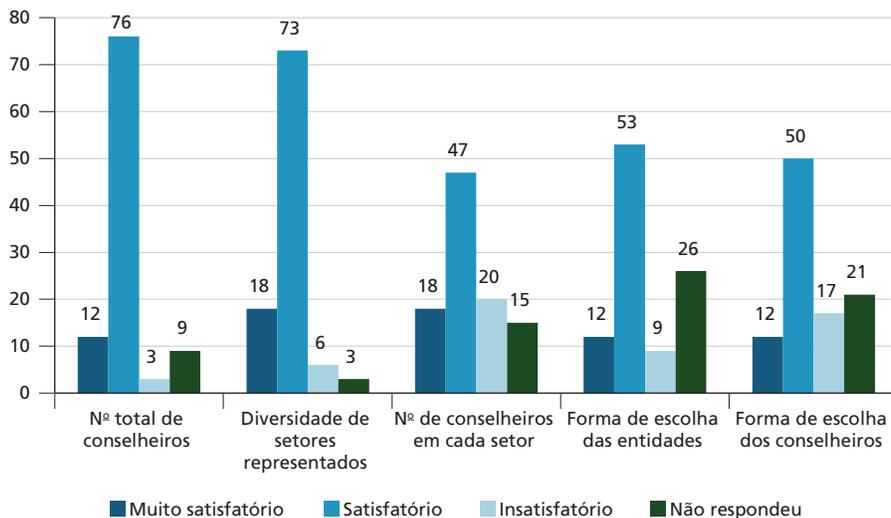
A maioria dos respondentes considera-se satisfeita ou muito satisfeita com o número total de conselheiros (88%), contra 3% que se declararam insatisfeitos. Resultado parecido foi observado no que se refere à diversidade de setores na composição do CNES, em que 91% apresentaram satisfação com esse aspecto, e apenas 3% declararam insatisfação.

A respeito do número de representantes em cada setor, que segundo seu regimento deve manter paridade tripartite entre os três segmentos representados, o nível de insatisfação foi maior que nos aspectos considerados anteriormente, 20%, embora parte relevante dos conselheiros (65%) considere que o número de representantes em cada setor seja satisfatório ou muito satisfatório. O mesmo percentual de satisfação foi obtido quanto à avaliação da forma de escolha das entidades com assento no CNES. Nesse caso, 9% se declaram insatisfeitos e 26% não souberam responder.

Já quanto à forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades, o grau de satisfação foi de 62%, contra 17% de insatisfação e 21% dos que não responderam. O gráfico 1, a seguir, sintetiza essas informações em cada uma das questões elaboradas.

15. Diferenças como estas em termos de representatividade populacional também foram encontradas em outros conselhos, como o de desenvolvimento rural e o de segurança alimentar (Silva, 2018e; 2018f).

GRÁFICO 1
Satisfação quanto à composição do CNES
(Em %)



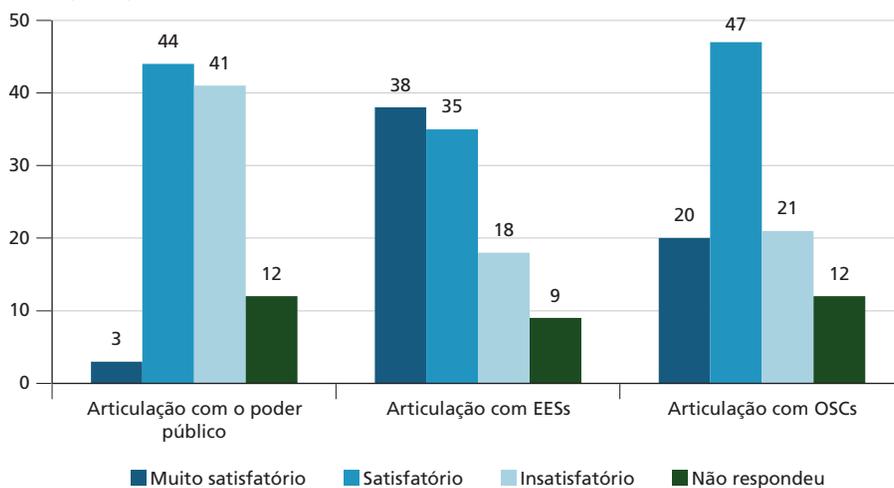
Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Quanto ao grau de articulação com os três segmentos que compõem o conselho, houve equilíbrio nas respostas. Os conselheiros que se declararam insatisfeitos com a articulação realizada pelo CNES junto ao poder público somam 41% dos respondentes, enquanto que 47% se declaram satisfeitos e 12% não responderam a essa questão.

Já com relação à articulação com os EES, 73% se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos, outros 18% se declararam insatisfeitos, e 9% não responderam. Em termos de articulação do CNES com as OSC, 67% do total se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos. O nível de insatisfação, nesse caso, foi de 21%, e, entre os que não responderam, somaram-se 12%.

O gráfico 2 apresenta a síntese desses dados. Por ele, verifica-se que o nível de satisfação dos conselheiros quanto ao grau de articulação do CNES com os segmentos da sociedade civil (EES e OSC) foi superior ao nível de satisfação quanto à articulação com o poder público.

GRÁFICO 2
Satisfação quanto ao grau de articulação
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

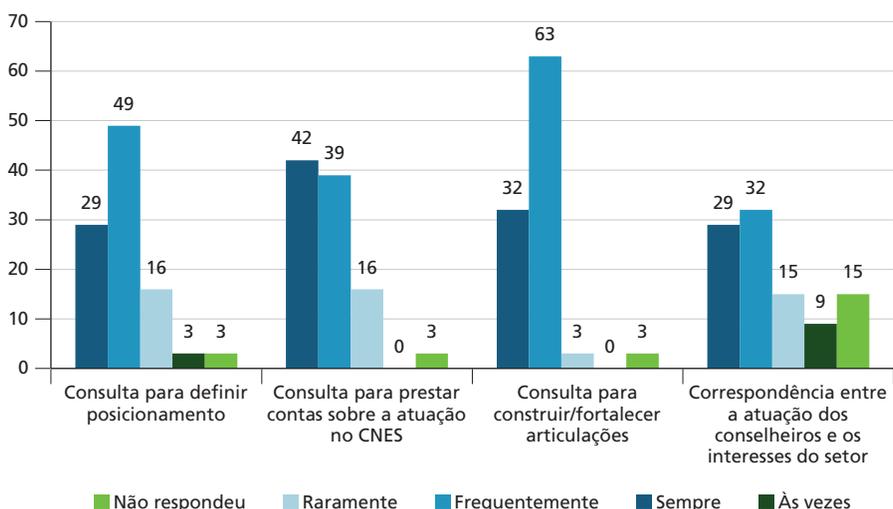
Outro ponto verificado diz respeito às formas de relação dos conselheiros com as suas respectivas bases de apoio para diferentes finalidades, cuja síntese dos resultados encontra-se no gráfico 3, mais a diante. Em termos de frequência de consulta às bases, questionou-se sobre os seguintes pontos: i) definir posicionamentos diante de assuntos previamente escolhidos para serem debatidos nas reuniões do CNES; ii) prestar contas sobre a atuação no CNES; e iii) construir ou fortalecer articulações políticas. Nesse caso, verificou-se um percentual elevado daqueles que responderam sempre ou frequentemente: em torno de 80% a 90% das respostas.

Questionou-se ainda sobre a percepção dos conselheiros quanto à frequência na qual sua própria atuação corresponde aos interesses do segmento que representa. Nesse quesito, a avaliação foi positiva, uma vez que 61% deles declararam que sua atuação sempre ou frequentemente corresponde aos interesses de seus segmentos. Mesmo assim, 24% afirmaram que essa correspondência ocorre apenas às vezes ou raramente, e 15% não responderam.

Abordaram-se, por fim, as principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para comunicar os assuntos referentes ao CNES. Percebe-se pelo gráfico 4 que as respostas mais frequentes foram: reuniões presenciais (25), listas/trocas de *e-mail* (23), telefonemas (20) e conversas pessoais (17). A página institucional do conselho na internet, que pode ser usada inclusive como ferramenta importante

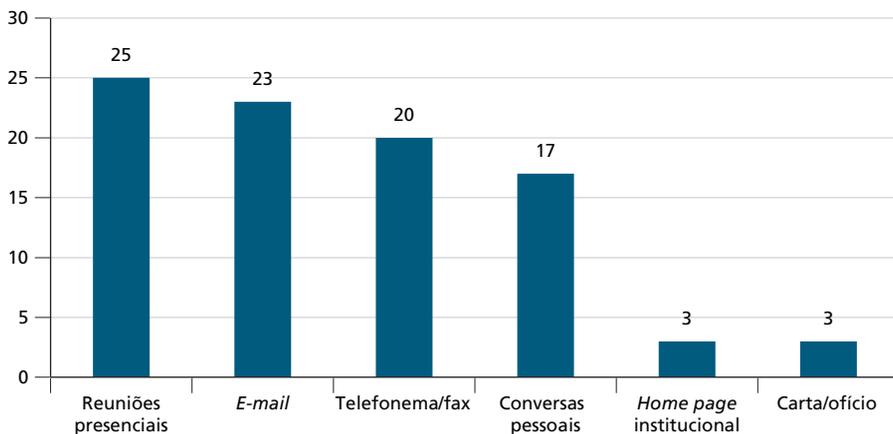
para divulgar as atividades para o conjunto da sociedade, é apontada por apenas três conselheiros como forma de contato com as bases, enquanto cartas e ofícios também são citados por outros três conselheiros.

GRÁFICO 3
Formas de relação com a base de apoio
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Principais formas de contato com a base de apoio



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Os resultados desta subseção complementam em parte aqueles já problematizados anteriormente. Há um alto percentual de satisfação dos conselheiros no que se refere ao número de representantes e dos quesitos de paridade para a composição do conselho. Com relação à forma de escolha tanto das entidades quanto dos seus representantes, esse percentual já não foi tão alto, expressando um grau considerável de insatisfação. As questões conforme colocadas nos questionários não permitem averiguação mais aprofundada do motivo que leva a uma insatisfação de parte dos conselheiros. Ainda assim, esses números são indicativos da diversidade de pensamentos expressa no interior desses espaços participativos, não apenas em relação a sua dinâmica de funcionamento, mas também quanto a sua própria sistemática de composição e representação. Quanto à articulação, o alto percentual de satisfação indica que os representantes veem o CNES como instrumento importante na construção coletiva de diretrizes políticas para o setor. Os dados mostraram ainda a existência de um repertório variado tanto no tocante aos mecanismos de escolha dos representantes quanto no que se refere às formas de comunicação interna entre as entidades representativas.

4.3 Avaliação da efetividade interna e externa

Nesta subseção, a intenção foi avaliar a percepção dos conselheiros quanto à influência do CNES em diferentes ambientes políticos e sociais. As respostas são importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência das deliberações de um conselho (ou qualquer outra IDP) em espaços estratégicos tanto de decisão política (Congresso Nacional, ministérios) quanto de formação de opinião e pressão política (organizações sociais e opinião pública) é encarada como um indicador relevante na definição de sua efetividade externa ou de impacto. Em seguida, analisou-se a percepção referente à estrutura e ao funcionamento do conselho, entendida aqui como indicativo de sua efetividade interna.

Primeiramente, foi questionado sobre a influência do CNES na agenda do Congresso Nacional. Os resultados demonstram que, segundo a visão dos conselheiros, o CNES não exerce influência relevante nas decisões desse espaço parlamentar, uma vez que 59% deles a consideram pouco significativa ou nula. Outros 24% dos conselheiros não responderam ou não souberam avaliar esse aspecto. Apenas 17% acreditam que existe influência significativa das atividades do conselho diante do Congresso Nacional. Esses resultados permitem inferir, inclusive, que a criação, em 2007, da Frente Parlamentar Mista de Fortalecimento da Economia Solidária, que reuniu a assinatura de mais de duzentos parlamentares, entre deputados federais e senadores, pouco contribuiu para a formação de um canal de diálogo mais efetivo entre o CNES e o Congresso Nacional.¹⁶

16. Em maio de 2007, foi lançada a Frente Parlamentar da Economia Solidária na Câmara Legislativa Federal, contando com a assinatura de 184 deputados. Em maio de 2011, a frente foi relançada simultaneamente na Câmara e no Senado, como Frente Parlamentar Mista de Fortalecimento da Economia Solidária, contando com a assinatura de 212 parlamentares, entre deputados e senadores.

No que se refere à influência sobre as políticas do Ministério do Trabalho, órgão ao qual o CNES é vinculado, nota-se que 44% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa ou que não há influência. Os que disseram que a influência seria significativa ou muito significativa totalizam 38%, e 18% dos conselheiros não responderam.

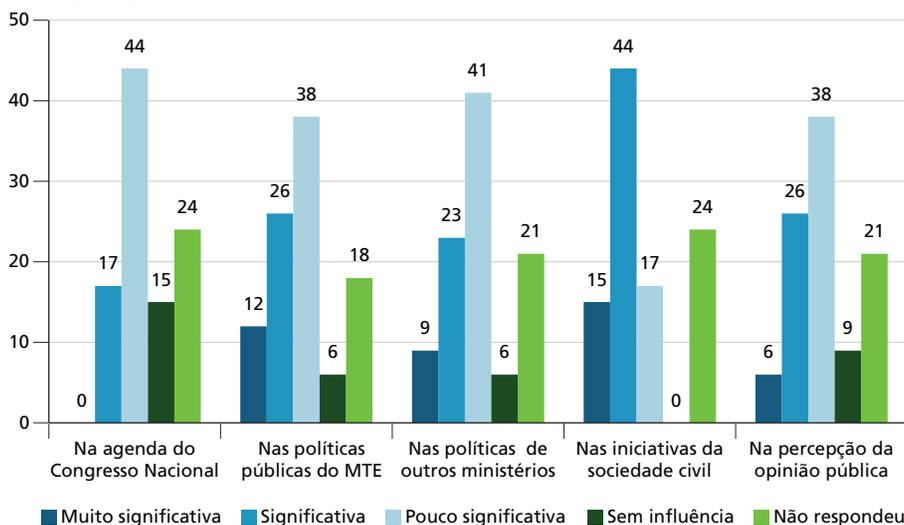
Já com relação à percepção sobre a influência em políticas públicas de outros ministérios, 41% dos conselheiros acham que há impacto pouco significativo e 6%, que não há influência alguma. Por sua vez, 32% acreditaram haver influência significativa ou muito significativa sobre essas políticas, e 21% não responderam. Esse ponto indica uma situação delicada, pois a baixa capacidade de influência do CNES nas decisões de outros ministérios impede a construção de ações interseoriais e integradas de intervenção em seus territórios de incidência (Silva, 2012; 2013), o que pode condená-las a um isolacionismo setorial na estrutura de governo (Henriques, 2011).

Quanto à influência do CNES sobre as ações da sociedade civil organizada, a avaliação dos conselheiros revela uma percepção de maior impacto em comparação às instâncias estatais. Do total de respondentes, 59% acreditaram que a influência é significativa ou muito significativa junto à sociedade civil. Já para 17% dos conselheiros não há influência, e 24% não responderam.

Outra questão elaborada foi sobre a influência na opinião pública. Em sua maioria, os conselheiros consideram haver pouca ou nenhuma influência sobre essa dimensão de análise, com 42% do total. Dos demais, 32% consideram haver influência significativa ou muito significativa, e 21% não avaliaram.

Como se pode notar pelos dados apresentados, ilustrados no gráfico 5, os conselheiros entendem que a influência do CNES nas instâncias de decisão política é incipiente e precisa ser fortalecida, o que indica baixa efetividade externa do conselho no tocante às suas principais competências previstas no Decreto nº 5.811/2006 que o constituiu.

GRÁFICO 5
Satisfação quanto à influência do CNES
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

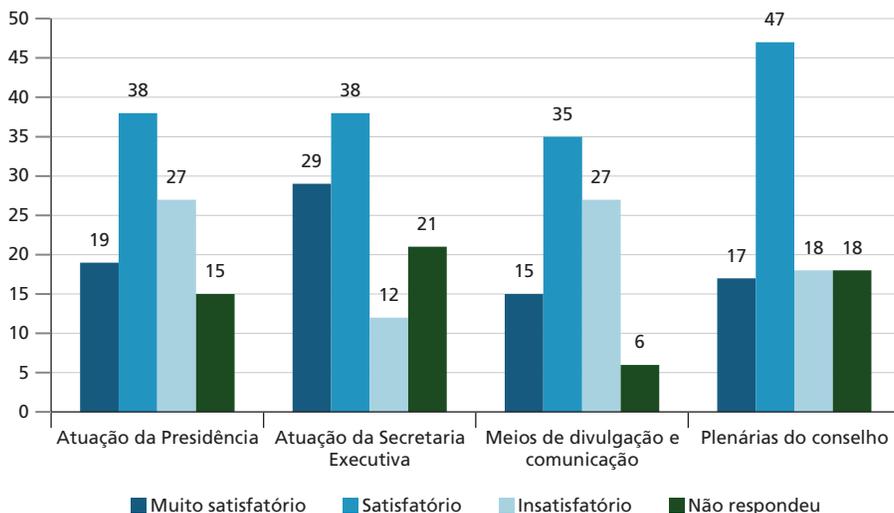
A avaliação da efetividade interna foi feita a partir da percepção dos conselheiros sobre a estrutura do conselho. De maneira geral, os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados, como demonstra a síntese dos resultados no gráfico 6.

A princípio, foi questionado sobre a atuação das estruturas internas de comando do CNES. Sobre a presidência do conselho, exercida pelo secretário Nacional de Economia Solidária (ou seu secretário adjunto em caso de impossibilidade), 57% avaliaram como satisfatória ou muito satisfatória, enquanto que 27% se disseram insatisfeitos e 15% não opinaram. Já no que se refere à secretaria executiva, 67% responderam como satisfatória ou muito satisfatória, contra 12% que entenderam como insatisfatória, e 21% que não responderam.

Outro item avaliado foi o sistema de comunicação e divulgação das atividades do CNES (informes, *website* e publicações). Nesse ponto, exatos 50% entenderam como atuação satisfatória ou muito satisfatória. O nível de insatisfação foi de 27%, e os demais 23% não responderam.

Por fim, coube avaliar o andamento das plenárias do CNES. Nesse caso, a avaliação majoritariamente positiva se manteve, com 64% dos conselheiros afirmando que elas têm transcorrido de modo satisfatório ou muito satisfatório. Entre os demais, 18% disseram que o andamento das plenárias é pouco satisfatório, e outros 18% não opinaram.

GRÁFICO 6
Satisfação quanto à estrutura do CNES
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

O conjunto dos resultados desta subseção, portanto, aponta que o CNES possui bastante dificuldade em incidir sobre a agenda de outros órgãos definidores de políticas públicas, o que compromete seu papel de fortalecer a intersectorialidade da política nacional de economia solidária no aparato de Estado brasileiro. Ou seja, o fato de o CNES influenciar somente as ações que cabem apenas à Senaes, tampouco conseguindo transpor seu raio de influência para outras secretarias do Ministério do Trabalho, aponta para uma atuação “caseira” desse fórum, o que pode ser um indicativo de isolamento da pasta na estrutura de governo, que, por sua vez, enfraquece a expansão de sua centralidade na agenda pública. Essa percepção é ainda mais reforçada, na medida em que todos os elementos de estrutura interna do conselho foram bem avaliados pelos conselheiros, mas que, contrastando com os resultados anteriores, não foi suficiente para potencializar a temática, tanto junto a outras estruturas de governo quanto à opinião pública em geral.

4.4 Dificuldades, pontos fortes e sugestões

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CNES, foi solicitado que eles identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as três dificuldades principais quanto ao processo decisório do conselho. O quadro 2 mostra a frequência de respostas (em números absolutos) para cada categoria. As principais dificuldades observadas foram: a baixa

prioridade política dada ao CNES, reuniões muito esparsas no tempo, questões políticas alheias à agenda do CNES, carência de estrutura, pouco tempo de discussão nas reuniões, e pauta e subsídios para as reuniões serem disponibilizados com pouca antecedência. Entre as demais opções listadas estão: divergências de opinião entre os conselheiros, excesso de burocracia e limitação de passagens e diárias para os conselheiros, o que compromete, sobretudo, a participação de representantes dos segmentos da sociedade civil que residem em outros estados e não possuem recursos para arcar com suas próprias despesas de participação.

QUADRO 2
Percepção quanto às principais dificuldades

Pontos fortes		Número de respostas
1	Reuniões muito esparsas	13
2	Questões políticas alheias à agenda do CNES	10
3	Pouco tempo para discussão nas reuniões	8
4	Carência de estrutura	8
5	Pauta e subsídios disponibilizados com pouca antecedência	5
6	Divergências nas opiniões dos conselheiros	4
7	Excesso de burocracia	4
8	Limitações de passagens e diárias para os conselheiros	2

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Já sobre os pontos fortes e as sugestões de melhorias na atuação do CNES, foram feitas duas questões abertas, de livre resposta. Ambas foram respondidas por, aproximadamente, dois terços dos entrevistados. Em cada uma delas poderiam ser abordados mais de um aspecto.

A primeira questão refere-se aos pontos fortes do CNES. As respostas foram categorizadas para auxiliar nas análises. O aspecto mais mencionado como ponto forte do conselho foi o *fortalecimento das políticas públicas de economia solidária*. Elogiou-se, nesse caso, a possibilidade de expor e discutir demandas para o avanço das políticas de economia solidária, a proposição de políticas inovadoras como contraponto à economia tradicional e a construção de referenciais para a economia solidária no Brasil.

O segundo aspecto mais citado foi sobre o *exercício da democracia e do controle social*, por meio da valorização do conselho como espaço democrático de debate e a possibilidade de monitorar e acompanhar as políticas ligadas ao tema, além do empoderamento de atores-chave e socialização de experiências. A *representatividade* também foi apontada como ponto forte do conselho, sendo considerado um espaço fundamental de representação da sociedade civil, em sua diversidade, para a interação com o poder público estatal. Outros aspectos foram lembrados pelos conselheiros, como mostra o quadro 3.

QUADRO 3
Percepção quanto aos pontos fortes do CNES

Pontos fortes		Número de respostas
1	Fortalecimento das políticas públicas de economia solidária	10
2	Exercício da democracia e do controle social	9
3	Representatividade	6
4	Presença da discussão sobre economia solidária em muitas áreas de governo	4
5	Articulação de uma diversidade de atores em favor da economia solidária	4
6	Realização das conferências e atuação nos fóruns regionais de economia solidária	3
7	Oportunidade de debater a questão da economia solidária	2
8	Formação de conselheiros	1
9	Ajudar a compor a pauta do governo na relação com a sociedade civil	1

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

A segunda questão indagou sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do CNES. As respostas auferidas também foram agrupadas em categorias, conforme sintetizado no quadro 4. A sugestão que mais se sobressaiu trata da necessidade de *maior participação do poder público* no CNES, com nove menções. Os conselheiros se queixaram do número reduzido de representantes dos ministérios nas reuniões do CNES, o que eles encaram como desvalorização por parte dos gestores públicos à temática tanto da economia solidária em si quanto do próprio conselho enquanto espaço de poder decisório. Muitas vezes ocorre de os titulares faltarem às reuniões, enviando outros funcionários como substitutos (não necessariamente aqueles indicados oficialmente como seus suplentes) com limitados poderes de decisão ou com pouco conhecimento sobre o assunto em pauta. De acordo com as sugestões dos conselheiros, seria necessário estabelecer mecanismos que assegurassem maior assiduidade e pontualidade nas reuniões.

QUADRO 4
Sugestões de melhorias na atuação do CNES

Sugestões de melhoria		Número de respostas
01	Maior participação do poder público	9
02	Trabalhar pelo fortalecimento da economia solidária	5
03	Melhorar a comunicação	4
04	Revisão das regras do conselho	3
05	Maior capacidade deliberativa	2
06	Melhorar a estrutura	2
07	Capacitação de conselheiros	2
08	A Senaes deve adquirir força de ministério	1

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Portanto, as questões debatidas mostram que há uma diversidade de posicionamentos sobre a operacionalidade do CNES. A pulverização nas respostas, ao mesmo tempo em que permite uma visão panorâmica sobre os vários pontos concernentes tanto à dinâmica de funcionamento quanto à estrutura necessária para a prática deliberativa, impede algumas afirmações mais robustas sobre o posicionamento do coletivo de conselheiros. Ainda assim, é possível perceber que o espaço de debate e a possibilidade de representação que o conselho proporciona têm sido valorizados, dada a ênfase em maior tempo a ser dedicado para as reuniões e no reconhecimento do conselho enquanto espaço de protagonismo, participação e controle social, como observado nas suas respostas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou situar as relações entre Estado e sociedade civil em termos da emergência da economia solidária na agenda governamental e os mecanismos instituídos para garantir a interface socioestatal nessa área, tendo o CNES como objeto de análise. A partir da sistematização das respostas de seus conselheiros, conforme demonstrado ao longo do texto, foi possível traçar o perfil desses representantes, bem como analisar suas percepções acerca da forma de atuação, avaliação do funcionamento e a influência do conselho na estrutura decisória governamental.

Verificou-se uma percepção positiva por parte dos conselheiros sobre a composição do CNES e a atuação dos segmentos que o compõem. Os representantes afirmaram manter um fluxo significativo de consulta e comunicação junto a suas respectivas bases de apoio para a determinação de suas decisões nas atividades do conselho.

Embora tenha havido no geral uma avaliação positiva sobre a efetividade interna com base nos quesitos abordados, foram identificadas críticas quanto ao grau de importância que os representantes do poder público dão para essas atividades, manifestado principalmente no que se refere à frequência nas reuniões. Houve ainda certa insatisfação quanto à estrutura organizativa do CNES, sendo as mais contundentes no tocante ao sistema de comunicação com os conselheiros.

Em termos de articulação política entre os segmentos sociopolíticos que compõem o conselho, a avaliação foi mais positiva sobre os segmentos da sociedade civil. Contudo, constatou-se um grau maior de insatisfação quanto à articulação entre os representantes estatais, algo que reflete a própria dificuldade de integração das políticas públicas no âmbito do governo federal, como já diagnosticado em muitos estudos sobre o tema.

No tocante à efetividade externa, o pior nível de avaliação ficou por conta do grau de influência que as decisões do CNES alcançam nas principais instâncias de poder político decisório. Nem mesmo na própria estrutura ministerial em que está

inserido o grau de influência foi percebido como relevante. O nível mais baixo de percepção de influência foi detectado em relação ao Congresso Nacional, mesmo com a existência desde 2007 de uma frente parlamentar em defesa da economia solidária.

Os resultados permitem inferir que o segmento da sociedade civil valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de deliberação participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, a falta de instrumentos normativos que garantam maior poder de influência de suas deliberações nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de construção de projetos inovadores em cada área na qual estão vinculados. Soma-se a isso o fato de ser evidente a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias dentro de uma mesma estrutura governamental (ou do Legislativo), o que compromete o fortalecimento das políticas (pois fragmenta recursos, estratégias e ações) e tende a setorializar cada vez mais as discussões. Com isso, os conselhos (e os conselheiros) correm o risco de falar para eles mesmos, sem capacidade real de incidir sobre outras instâncias de poder ou sobre a opinião pública em geral, que tende a ficar alheia a suas atividades.

Dessa forma, a criação de espaços públicos em que se reúnem representantes de setores da sociedade e de diferentes ministérios e autarquias não garante, por si só, uma coordenação mais eficiente da agenda de governo. Ainda assim, isso não invalida a importância e o potencial desses espaços no adensamento da democracia participativa no país; apenas fortalece a ideia de que a participação social deve ser articulada enquanto estratégia ampliada de governo, estruturada institucionalmente para permitir melhor aproveitamento da energia social que os processos deliberativos nessas instâncias podem proporcionar. Contudo, o cenário político brasileiro recente aponta para um inequívoco arrefecimento do experimentalismo participativo nas agendas ministeriais.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. L. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Revista Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? Brasília: Ipea, 2005. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 28.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, 2007.

BRASIL. Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jun. 2003.

_____. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). **Diário Oficial**, Brasília, 2006a.

_____. Resolução nº 1, de 7 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Economia Solidária. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 2006b.

COELHO, V. A democratização dos conselhos de saúde. **Revista Novos Estudos**, n. 78, 2007.

CUNHA, G. C. Redes de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária. Brasília: Ipea, 2011. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48.

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

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, 2010.

FARIA, C.; TATAGIBA, L. Participação social no Brasil. *In*: HOLLANDA, C. B.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. **A Constituição de 1988 trinta anos depois**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. (Org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

_____. **A economia solidária no Brasil**: uma análise dos dados nacionais. São Leopoldo: Oikos, 2014.

HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Revista Democracia Viva**, n. 46, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2013.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. **RBCS**, v. 21, n. 60, 2006.

LUCHMANN, L. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Revista Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, 2007.

PETINELLI, V. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Revista Opinião Pública**, v. 21, n. 3, 2015.

PINTO, J. R. L. **Economia solidária**: um retorno a arte da associação. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Revista Lua Nova**, n. 93, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação. **Revista Dados**, v. 54, n. 3, 2011.

SANTOS, P.; GUGLIANO, A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, 2014.

SARDÁ, M. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes): significados e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48.

SILVA, S. P. Economia solidária e políticas públicas de desenvolvimento local: uma análise de dois programas de gestão pública no Brasil. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 2, n. 3, 2009.

_____. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do Programa Oportunidade Solidária no município de São Paulo. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, Argentina, 2010.

_____. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

_____. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, v. 1, 2013.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. Brasília: Ipea, 2016. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 61.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

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

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil:** abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para discussão, n. 2361).

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

_____. Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do Condraf. **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 25, n. 3, p. 591-615, 2018e.

_____. Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o Consea na visão de seus conselheiros. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, p. 60-78, 2018f.

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:** uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018g. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P.; NAGEM, F. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais:** uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1682).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. Brasília: Ipea, 2014. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 58.

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).

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

_____. **Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)**. Brasília: Ipea, 2014. (Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56).

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

YOUNG, I. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, n. 67, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, S. P.; NAGEM, F. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Competências, composição, estrutura e funcionamento do CNES

Competências	<ul style="list-style-type: none"> • estimular a participação da sociedade e do governo na política de economia solidária; • propor diretrizes e prioridades para a política e medidas para o aperfeiçoamento da legislação; • avaliar os programas executados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), sugerir medidas para aperfeiçoá-los e examinar propostas de políticas que ela venha a lhes submeter; • coordenar as parcerias entre as entidades representadas no conselho e na Senaes e estimular a formação de novas parcerias; e • colaborar com os conselhos envolvidos com políticas de desenvolvimento, combate ao desemprego e à pobreza. 	
Composição	<p>Governo federal e órgãos de apoio de governos estaduais e municipais</p>	<p>Formado por um representante de cada órgão a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Trabalho e Emprego (presidente); • Senaes; • ministérios do Desenvolvimento Agrário; das Cidades; do Meio Ambiente; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Social; da Fazenda; da Integração Nacional; da Ciência e Tecnologia; da Educação; e da Aquicultura e Pesca; • Secretaria Geral da Presidência; • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; • Caixa Econômica Federal; • Banco do Brasil; • Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho; e • Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária.
	<p>Empreendimentos Econômicos Solidários</p>	<p>Formado por um representante de cada organização que se segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária; • Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão; • Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária; • União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil; e • União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. <p>É constituído, também, por mais quinze representantes indicados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária.</p>
	<p>Organizações da Sociedade Civil e serviços sociais</p>	<p>Formado por um representante de cada organização que se segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação do Semiárido; • Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; • Grupo de Trabalho da Amazônia; • Conselho Nacional de Igrejas Cristãs; • Rede Cerrado; • Rede Economia e Feminismo; • Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho; • Movimento Nacional Catadores de Materiais Recicláveis; • Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; • Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; • Rede Brasileira de Sócio Economia Solidária; • Cáritas Brasileira; • Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário; • Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares; • Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; • Organização das Cooperativas do Brasil; e • Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores.

(Continua)

(Continuação)

Estrutura e funcionamento	Plenário	Instância máxima de decisão, composta por todos os seus membros.
	Comitê permanente	Prepara as pautas das reuniões junto à secretaria executiva e auxilia o presidente na condução das propostas aprovadas em Plenário.
	Comitês temáticos	Elaboram propostas e oferecem subsídios, recomendações e pareceres para as políticas de economia solidária. Existem cinco deles: <ul style="list-style-type: none"> • comercialização, redes e cadeias de produção e consumo; • crédito e finanças solidárias; • formação e assistência técnica; • marco jurídico; e • institucionalidade da política nacional.
	Secretaria executiva	Provê apoio técnico-administrativo ao conselho.

Fonte: Brasil (2006).

Elaboração dos autores.

Obs.: CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária.

REFERÊNCIA

BRASIL. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun. 2006.

O COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL: HISTÓRICO E PERSPECTIVAS¹

Diogo de Carvalho Antunes²
Bruna Ranção Conti³

1 INTRODUÇÃO

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), em 2003, foi resultado da pressão da sociedade civil organizada em torno do tema, somada à disposição do governo recém-empossado em atender essa demanda (Silva, 2018a; Silva, Cunha e Silva, 2018). O nascimento da Senaes é, portanto, participativo. Desde então, essa mesma lógica foi adotada no planejamento e na implementação das políticas públicas de economia solidária em nível federal, com a criação de um Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) atuante e a realização de três conferências nacionais sobre o tema (2006, 2010 e 2014), além de uma constante interlocução entre representantes governamentais e sociedade civil (Silva, Cunha e Silva, 2018; Silva, 2018b; Alencar e Silva, 2013). É nesse cenário que o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) começou a ser gestado.

Tema que já vem sendo debatido desde meados do século XX em diversos países (Stelzer, Todescat e Gonçalves, 2016), o comércio justo é um movimento que propõe priorizar o bem-estar de produtores e consumidores nas relações comerciais, por meio de mecanismos que asseguram o preço justo, a sustentabilidade social, econômica e ambiental, o acesso ao mercado por parte de pequenos produtores, o desenvolvimento local, a transparência, o respeito à diversidade, entre outras questões. Esse movimento, pela semelhança entre os princípios, confluiu com o movimento de economia solidária no Brasil, atuando na busca por uma política pública que conjugasse o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários (EES) e a promoção dos mecanismos do comércio justo (Gomes e Mendonça, 2016). Essa atuação resultou na inclusão na agenda de políticas públicas federais

1. Este capítulo refere-se ao texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 66. Ver: <<https://bit.ly/2YihHio>>.

2. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotado na Superintendência Regional do Trabalho do Rio de Janeiro (SRTE-RJ). *E-mail*: <diogocantunes@gmail.com>.

3. Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). *E-mail*: <bruna.conti@unirio.br>.

do tema do comércio justo e solidário (CJS), ao qual a Senaes dedicou esforços que serão abordados neste texto.

Este trabalho tem por objetivo traçar um histórico do desenvolvimento da política de CJS no governo federal desde 2003, data da criação da Senaes. O método utilizado, além da revisão bibliográfica, foi a pesquisa em documentos oficiais produzidos sobre a política, seja diretamente pela Senaes, seja por organizações da sociedade civil ligadas ao tema no país.

Trata-se de um exercício inicial de pesquisa e reflexão sobre uma política pública inovadora e recente, motivado pela constatação de que não há um exercício acadêmico de sistematização e análise a respeito desse assunto. Também foi uma motivação a participação de um dos seus autores deste texto na Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário,⁴ instituída em 2014 por meio da Portaria nº 1.780/MTE. A proposta foi compartilhar essa reflexão e trazer algumas provocações para a discussão com a comunidade acadêmica e com os atores interessados na política de CJS no Brasil.

2 A ENTRADA DO COMÉRCIO JUSTO NA AGENDA FEDERAL

O início da década de 2000 marca um período importante para a entrada da economia solidária na agenda de políticas públicas do governo federal (Nagem e Silva, 2013). Organizando-se desde a década de 1990, o movimento de economia solidária brasileiro tem no primeiro Fórum Social Mundial (FSM), em 2001, um marco para a sua consolidação. Nesse momento, é criado o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, composto por doze organizações nacionais relacionadas ao tema. Esse grupo passa a realizar reuniões plenárias do movimento social, que resultam na criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), em 2003 (Brasil, 2012c; Silva, 2018a).

É também em 2001 que se inicia a construção do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (Faces) do Brasil, plataforma que reúne organizações da sociedade civil, associações de produtores e representantes governamentais com a missão de “fomentar a construção do CJS, como instrumento de uma economia inclusiva, solidária e sustentável” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 56). O Faces do Brasil viria a se formalizar como uma organização não governamental (ONG) em 2004. A organização se destacou na reconceituação do comércio justo no país, atuando “de forma articulada com as propostas dos movimentos sociais brasileiros que procuravam respostas para seus problemas de sustentabilidade econômica, principalmente as da economia solidária e da agricultura familiar” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 57). Essa aproximação gerou o conceito de comércio justo

4. Diogo de Carvalho Antunes Silva atuou na Senaes entre 2013 e 2016 e foi nomeado, em 2018, como representante titular da Subsecretaria de Economia Solidária na Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário.

e solidário, que enfatizou a importância da autogestão na forma de organização dos atores envolvidos.

Esses movimentos começam a buscar uma interlocução com os órgãos governamentais, encontrando eco no governo federal a partir de 2003, ano de início do primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva. Essa articulação resultou na criação da Senaes e do CNES, em 2003. O Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, que dispunha sobre a estrutura regimental do MTE, criou a Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito entre as unidades organizacionais da Senaes. Também incluiu entre as competências da secretaria a de “promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético” (Brasil, 2003).

Nesse momento, o comércio justo entra oficialmente na agenda de políticas públicas do governo federal. Esse movimento é reforçado com a inclusão do tema no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com a ação *promoção do consumo ético e comércio justo*, que contava com uma previsão orçamentária da ordem de R\$ 9.011.204,00, em valores da época, para execução no período 2004-2007 (Brasil, 2004, p. 434).

A inclusão do tema na agenda é consolidada na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006, cujo documento final destaca que entre as prioridades da política deve estar:

a criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, que terá, entre outras, as seguintes ações articuladas: I. Promoção da qualificação; II. Sistema de garantia (com o reconhecimento da certificação pública e gratuita, selo, marca e outros mecanismos criados pelas redes e fóruns de economia solidária) dos produtos e serviços (a exemplo da certificação participativa de produtos agroecológicos, semente crioula e outros produtos agroextrativistas); III. Garantia de logística para o armazenamento e distribuição, com especial atenção para as localidades de difícil acesso; IV. Multiplicação dos espaços de comercialização, reduzindo a ação de intermediários; V. Promoção e apoio a ações educativas de comunicação permanente e estímulo ao consumo responsável e solidário, inclusive a criação de mecanismos participativos para discutir e definir preços justos; VI. Desburocratização do acesso à formalização dos empreendimentos, incluindo a emissão de documentos fiscais, adequação às regras da vigilância sanitária e redução da carga tributária (nas esferas de governo) que incide sobre a produção e prestação de serviços na economia solidária (Brasil, 2006, p. 67-68).

Com o CJS sendo incluído como prioridade estratégica para a Política de Economia Solidária, contando com ação no PPA e uma posição no organograma da Senaes, estava preparado o terreno para a implementação de uma política pública de apoio e fomento ao tema. As subseções a seguir buscam identificar o que foi realizado nesse sentido.

2.1 Desenvolvimento da política pública nacional de comércio justo e solidário

Após um momento de euforia, com o reconhecimento por parte da sociedade civil e do governo da necessidade de uma política de CJS, ambos se viram na tarefa desafiadora de planejar e implementar de forma conjunta uma política complexa, que misturava aspectos privados (comercialização, consumo, organização dos produtores etc.) e públicos (regulação, assessoramento técnico, fomento). Diante desses desafios, o processo de elaboração e implementação se mostrou mais demorado e irregular do que o previsto. O componente de fomento à comercialização, de execução mais simples, avançou mais rapidamente. Por sua vez, o componente da regulação do sistema de CJS, de maior complexidade, andou a passos mais lentos. Além disso, contradições na estrutura de governo e também no movimento social influenciaram a dinâmica das atividades.

2.2 Os anos de 2003 a 2007: aprendizado, experimentação e diálogo

Embora tenha sido instituída em meados de 2003, a Senaes só passou a ter orçamento próprio em 2004, vendo-se diante de uma ampla gama de demandas por políticas públicas de economia solidária (Silva, 2018b). Destarte, um dos primeiros passos da secretaria foi realizar, junto ao FBES, o primeiro mapeamento nacional de empreendimentos e entidades de apoio da economia solidária, iniciado em 2004 e concluído em 2005. Tal iniciativa permitiu ter um diagnóstico sobre o público-alvo da política, os empreendimentos, sua produção e suas necessidades. Vale ressaltar que após o mapeamento, a Senaes identificou a comercialização como “o desafio maior a ser superado para garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos solidários” (Mendonça, 2011, p. 60). Isso porque 72% dos empreendimentos mapeados declararam a comercialização entre as principais dificuldades enfrentadas. Essa constatação reforçou a importância do tema do CJS nas políticas públicas de economia solidária.

A Senaes também enfrentou desafios nos anos iniciais relacionados ao fato de abordar uma política inédita no ambiente institucional do então MTE. A estrutura administrativa do ministério levou algum tempo para incorporar a secretaria no seu funcionamento, o que se traduziu em dificuldades no quadro de pessoal, na infraestrutura física e na adaptação aos mecanismos de planejamento do governo federal. Soma-se a isso o fato de os anos iniciais do primeiro mandato de Lula terem sido marcados por um rigoroso ajuste fiscal, o que limitou a capacidade de ação da política. Diante disso, os anos de 2003 a 2006 formam um período sobretudo de aprendizado e adaptação para a Senaes (Brasil, 2012c; 2008).

Dentro dessas limitações, as primeiras ações da Senaes na área do CJS se concentraram em dois eixos: fomento, incluindo ações de apoio à comercialização direta, principalmente por meio de feiras da economia solidária; e regulação, com a instituição de mecanismos participativos para definição de diretrizes e orientação da política.

O apoio às feiras de economia solidária foi uma das principais atividades da secretaria na ação de *promoção do consumo ético e comércio justo* do PPA 2004-2007. Em parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB) e com o Instituto Marista de Solidariedade (IMS), entre outras organizações, a Senaes apoiou mais de 3 mil empreendimentos, por meio de eventos e espaços de comercialização dos produtos da economia solidária entre 2004 e 2007 (Brasil, 2008). De acordo com o estudo do SCJS (FACES do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 20), as feiras foram o destaque entre as ações de promoção e fomento ao CJS no primeiro PPA. O caderno da Conferência Temática de Comercialização Justa e Solidária, realizada em 2010, afirma que, além de estimular o desenvolvimento local, “este processo tem contribuído na geração de ferramentas metodológicas no controle e na garantia da produção agroecológica como os sistemas participativos de garantia (SPG), tendo os EES do setor de artesanato uma importante estratégia no processo” (CNES, 2010, p. 40).

O apoio às feiras evoluiu na direção de um programa de fomento, que contou com um termo de referência para orientar a organização de feiras de economia solidária, um modelo único de plano de trabalho e cronograma para envio de propostas, a organização de um calendário nacional de feiras de economia solidária, a criação de uma identidade visual nacional para divulgação das feiras, a Campanha Nacional de Mobilização – Economia solidária: outra economia acontece, entre outros instrumentos (Brasil 2012c, p. 195).

No que diz respeito aos mecanismos de definição da política, em 2005, a Senaes colaborou para a criação do Grupo de Trabalho de Produção, Comercialização e Consumo Solidário (GT-PCCS), um espaço de interlocução entre governo, organizações e empreendimentos solidários, visando promover uma política nacional para o CJS (Mascarenhas, 2007). Em 2006, a secretaria organizou a primeira audiência pública para tratar do tema, nela se decidiu que o GT-PCCS seria oficializado como um Grupo de Trabalho Interministerial, “com a missão de formular, de maneira articulada com as bases dos movimentos sociais, uma normativa pública de regulamentação do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário” (Gomes e Mendonça, 2016, p. 59). Tais espaços foram também resultado da demanda de um coletivo de organizações que já vinham se reunindo para o debate em torno de uma norma pública para o CJS. O colegiado interministerial foi denominado GT-Sistema e contou com a participação do FACES do Brasil, com a organização da Ecojus Brasil, com o FBES e com representantes governamentais.⁵

5. De acordo com Gomes e Mendonça (2016, p. 59), os representantes governamentais foram a Senaes, a Secretaria de Agricultura Familiar e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Uma das organizações da sociedade civil, a Ecojus Brasil se chamava anteriormente Organização dos Produtores Familiares do Comércio Justo e Solidário. Em alguns documentos, aparece o nome antigo.

Construir coletivamente um sistema nacional de comércio justo e solidário, algo pioneiro no mundo, mostrou-se uma tarefa bastante complexa. Embora já houvesse um entendimento básico sobre a necessidade da política e sobre o conceito de CJS, os posicionamentos sobre como seria implementada tal política, muitas vezes, não foram convergentes. Na parte da regulação, por exemplo, foram propostos três possíveis arranjos institucionais para o sistema, com diferenças sobre quem seriam os atores responsáveis pela normatização e pela acreditação e como seria o sistema de garantia (Mascarenhas, 2007, p. 199). No que tange à ênfase da política,

os participantes do Grupo de Trabalho do SCJS ficaram por um bom período aprofundando sobre qual ênfase focaria melhor – uma concepção de comércio justo como forte componente de política de fomento ou um sistema com forte apelo aos critérios, parâmetros e indicadores de práticas (FACES do Brasil e Ecosol Base, 2016, p. 25).

Havia ainda o desafio de reunir os atores interessados em um nível nacional e debater as propostas apresentadas. Tal preocupação levou à realização de diversos encontros dos grupos de trabalho, seminários, conferências e audiências públicas. Em 2006, também foi realizada a I Conferência Nacional de Economia Solidária, que, como visto na subseção 2.1, trouxe em seu documento final alguns elementos consensuais sobre o SCJS. Um documento de consenso mínimo foi apresentado pelo GT-Sistema no mesmo ano, intitulado *Documento base sobre Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário*.⁶ Nele, definia-se o conceito de CJS, seus sete princípios, a motivação do SCJS, seus possíveis benefícios e os componentes do sistema (normas, monitoramento, controle e marca). Esse documento foi discutido em diversas bases, o que gerou uma proposta de instrução normativa para o sistema, que passou por um período de consulta pública em 2007.⁷ Tal proposta também teve que passar pelos órgãos governamentais envolvidos e foi discutida no CNES.

Entre 2007 e 2008, a Senaes apoiou um projeto realizado pelo FACES do Brasil para teste de adesão de 25 EES aos critérios e princípios definidos para o sistema. O resultado levou a uma revisão no funcionamento proposto, demonstrando a necessidade de que o sistema tivesse mais ênfase no fomento aos empreendimentos, visto que vários não atingiram os critérios propostos.⁸

A partir de 2007, a Senaes tem um incremento significativo no seu orçamento, que permite à secretaria expandir suas políticas (Silva, 2018b). Após quatro anos de existência, há também uma evolução institucional, com a consolidação no órgão na estrutura do Ministério do Trabalho, a efetivação do CNES e a realização

6. Disponível em: <<http://twixar.me/7RNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

7. As fontes que descrevem esse processo são dispersas e de difícil localização, pelo fato de a maioria dos documentos se relacionarem a organizações hoje extintas ou cujos *websites* encontram-se inoperantes, a exemplo do FACES do Brasil. O relato aqui apresentado se baseou principalmente em Gomes (2007), Amorim ([s.d]) e Mascarenhas (2007).

8. Relato realizado por integrantes da Comissão Nacional de Cadastro, Informação e Comércio Justo e Solidário, em sua segunda reunião, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2017.

de parcerias com diversos órgãos públicos (Brasil, 2012c). O PPA 2008-2011 manteve o programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com uma ação de *Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários*.

2.3 Os anos de 2008 a 2015: avanços irregulares na implementação da política de CJS

Após um período de experimentação no fomento à comercialização justa e solidária e de um intenso processo participativo na regulação do SCJS, a política pública de economia solidária avançou em sua implementação, expandindo os instrumentos na área do fomento e desenvolvendo, ainda que de modo errante, as ferramentas de regulação do sistema.

No campo do fomento à comercialização, em 2008, a Senaes lançou a Chamada Pública nº 001/2008, para organização nacional de comercialização dos produtos e serviços de EES. O resultado da chamada foi um convênio celebrado com o IMS, no valor de aproximadamente R\$ 6 milhões, cujas metas podem ser visualizadas no quadro 1.

QUADRO 1

Metas do projeto nacional de comercialização solidária no Brasil: Convênio Senaes 702019/2008

1	Apoiar a estruturação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) no Brasil.
2	Promover a divulgação e comercialização dos produtos e serviços dos EES em feiras de economia solidária nas modalidades: microrregionais, estaduais, nacionais, internacionais, temáticas (setoriais) e/ou permanentes.
3	Viabilizar a formação de 1.250 agentes sobre comercialização solidária em 35 eventos nacionais, regionais e estaduais.
4	Realizar diagnósticos e levantamento de informações sobre comercialização solidária no Brasil.
5	Estruturar e funcionar o projeto de comercialização solidária no Brasil.
6	Organizar a produção, o comércio justo e solidário e o consumo responsável.

Fonte: Sistema de Convênios do Governo Federal. Disponível em: <<https://siconv.com.br>>. Acesso em: 14 set. 2018. Elaboração dos autores.

Como se observa, o projeto contemplou elementos de fomento à comercialização (meta 2), de assessoramento aos empreendimentos (metas 5 e 6), de apoio à regulação do SCJS (metas 1 e 4) e de divulgação do CJS em nível nacional (meta 3). Para ilustração, entre os resultados do projeto estão um manual sobre o SCJS, mais de cem feiras de economia solidária, diversos seminários sobre comercialização solidária, além do Seminário Nacional do SCJS, em maio de 2010, uma série de materiais de divulgação sobre o CJS e o assessoramento a mais de setenta EES para acesso a mercados institucionais. O último relatório de execução do projeto relata um contingente de 29.892 pessoas e 17.497 empreendimentos econômicos solidários alcançados nas atividades promovidas (IMS, 2013).

Em 2011, a Senaes foi inserida no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), o que proporcionou a expansão de seu orçamento e de suas ações. A participação da economia solidária no PBSM foi estruturada em quatro eixos, sendo o quarto a *organização da comercialização solidária* (Brasil, 2012a). No campo do fomento à comercialização, a secretaria lançou, em 2012, a primeira chamada pública de apoio a redes de EES para a produção, a comercialização e o consumo solidários. O termo de referência da Chamada Pública nº 004/2012 destaca que essa iniciativa foi estruturada para atender a diversas reivindicações apresentadas na II Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2010. Entre essas reivindicações, diversas traziam a necessidade de instrumentos de apoio à comercialização justa e solidária por meio da organização dos empreendimentos em rede (Brasil, 2012b). O edital de redes, de acordo com os então dirigentes da Senaes, mobilizou onze projetos com um total de R\$ 29.148.184 em recursos, beneficiando “180 empreendimentos organizados em 46 redes de cooperação, com 43.628 participantes diretos” (Silva e Schiochet, 2013, p. 76).

No aspecto da regulação do SCJS houve avanços, mas não com a mesma velocidade. Somente em 2008 foi definido um termo de referência que daria a base para elaboração da legislação sobre o SCJS. Esse termo ainda seria discutido no CNES, para encaminhamento, em 2009, à Casa Civil, com proposta de apresentação de projeto de lei (CNES, 2010). Foi apenas em novembro de 2010 que essa proposta se converteu em legislação, com o Decreto nº 7.358, que “Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências” (Brasil, 2010). Passaram-se, portanto, mais de quatro anos entre a criação do GT-Sistema (abril de 2006) e a efetivação da legislação sobre o CJS (novembro de 2010).

O Decreto nº 7.358/2010 foi uma das maiores conquistas da política de CJS. O documento definiu oficialmente os conceitos de CJS e empreendimento econômico solidário, algo inédito na legislação brasileira. Também estabeleceu o SCJS no âmbito do MTE, definiu os objetivos do sistema, agregando fomento, certificação e divulgação, estabeleceu sua Comissão Gestora Nacional (CGN) com presença majoritária de representantes da sociedade civil, entre outras questões.

O decreto, contudo, ainda precisaria ser regulamentado em outras legislações, como demonstra o relatório de avaliação do Faces do Brasil:

foi apontado que o decreto é um ordenamento geral, que trata da instituição do sistema, seu papel na coordenação das políticas de reconhecimento e fomento ao CJS, e da criação da Comissão Gestora Nacional (CGN). O decreto não inclui os princípios e critérios do CJS (o que foi questionado por alguns membros, e avaliado como positivo por outros), os quais ainda necessitam ser garantidos no processo de implementação, que deverá ser regulamentado por futuras resoluções (Faces do Brasil, 2010).

Como será tratado mais adiante, essa regulamentação só viria a se efetivar em 2014. Antes disso, em agosto de 2012, a Senaes lançou a Chamada Pública nº 002/2012, com os objetivos de fortalecer a identidade nacional de CJS, apoiar a gestão da CGN do SCJS, estruturar o serviço de certificação solidária, organizar o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), apoiar a organização da rede nacional de certificadoras em CJS, entre outros (Brasil, 2012a). Essa chamada apoiaria quatro propostas, divididas em duas modalidades, expressas no quadro 2.

QUADRO 2
Propostas previstas na Chamada nº 002/2012

Modalidade A: desenvolvimento e aplicação de metodologias que assegurem aferir e reconhecer práticas de comércio justo e solidário nos empreendimentos econômicos solidários, nas seguintes metodologias.	
Declaração de conformidade de fornecedor ou atestação de primeira parte ou reconhecimento por esse edital de declaração de conformidade coletiva (DCC).	Proposta selecionada: Xique-Xique: Associação de Comercialização Solidária – Proposta nº 042060/2012.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por sistema participativo da garantia (SPG).	Proposta selecionada: Não houve proposta selecionada.
Declaração de conformidade por avaliação de pares ou atestação de segunda parte ou conhecida por SPG.	Proposta selecionada: Instituto Morro da Cutia de Agroecologia (IMCA) – Proposta nº 042511/2012.
Modalidade B	
Ações de suporte e integração nacional: apoio operacional e logístico às atividades da CGN do SCJS; mobilização para adesão ao SCJS por parte de governos e sociedade civil; apoio à organização da rede Certsol, constituída por entidades parceiras que desenvolvem as referidas metodologias; suporte à estruturação do cadastro dos participantes e práticas do SCJS (Cadsol); divulgação do CJS e organização de um seminário internacional.	Proposta selecionada: Faces – Proposta nº 041090/2012.

Fonte: Brasil (2012a).
Elaboração dos autores.

A partir do resultado dessa chamada, houve uma aceleração na implementação do SCJS. Um dos exemplos pode ser visto nas reuniões da CGN do sistema, que tinha sido implementada em 2010, mas só a partir de 2013 conseguiu realizar suas reuniões regularmente, com o apoio do projeto aprovado na modalidade B (Faces do Brasil e Ecosol Base, 2016). O projeto desenvolveu ainda um termo de referência para contrato comercial de base justa e solidária, uma identidade visual, com o selo do CJS lançado em 2015, além de diversos eventos de promoção e mobilização de atores para adesão ao SCJS.

O projeto do Instituto Morro da Cutia permitiu o desenvolvimento, o teste e a aplicação da metodologia de certificação de terceira parte, desenvolvida de forma participativa com EES previamente selecionados em conjunto com consultores contratados, responsáveis pela facilitação do processo, compilação e análise dos dados existentes e levantados em relação à certificação, gerando documentos, instrumentos e procedimentos validados permanentemente pelos EES.

O projeto da Associação Xique-Xique permitiu o desenvolvimento do que é considerado o primeiro passo do sistema de certificação, a Declaração de Conformidade de Empreendimento Econômico Solidário (DCSOL), uma espécie de avaliação coletiva no qual o empreendimento declara suas informações, indica se quer participar do SCJS e é avaliado por uma comissão estadual ou municipal, que decide sobre a sua aprovação para integrar o Cadsol. A Associação Xique-Xique também forneceu treinamento e mobilizou, em diversos estados, as comissões responsáveis pela avaliação dos empreendimentos inscritos no Cadsol.⁹

O Cadsol, por sua vez, foi o aspecto que mais se desenvolveu na implementação da política de CJS. A necessidade do desenvolvimento desse cadastro foi identificada pela CGN do sistema, que constatou que, o sujeito da política pública, o EES precisava de um instrumento de reconhecimento público dessa condição, o que o habilitaria a pleitear a certificação de CJS. Tendo em vista as constatações dos projetos de desenvolvimento das metodologias de certificação, muitos empreendimentos não conseguiriam, em um momento inicial, cumprir com os critérios definidos pelo CJS. A certificação DCSOL seria uma forma de reconhecimento mais básico, de que o empreendimento atende aos princípios da economia solidária.

Em março de 2014, após incidência da CGN, o Ministério do Trabalho lançou uma portaria instituindo o Cadsol. Esse normativo foi atualizado em novembro do mesmo ano, com a Portaria MTE nº 1.780, de 19 de novembro de 2014, para detalhar o funcionamento do sistema, diante das constatações da metodologia que estava sendo aplicada pela Associação Xique-Xique em parceria com o Faces do Brasil. Enquanto isso, o MTE desenvolveu o sistema do cadastro, pelo qual o empreendimento acessa uma plataforma *on-line* e se autocadastra, tendo suas informações enviadas para análise de uma comissão estadual ou municipal de cadastro, informação e CJS, referente ao seu território. Essa comissão é composta por representantes de empreendimentos, entidades de apoio e fomento e órgãos governamentais locais responsáveis pela área de economia solidária. Destaca-se que o Cadsol mobilizou também a área de informações da Senaes, pois este utilizou como base inicial os empreendimentos identificados no Mapeamento 2009-2013, do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).¹⁰ Após isso, o Cadsol passou a ser a principal fonte de informações sobre a existência e as características dos EES no Brasil. O sistema se tornou operante em 2015.

9. Informações sobre os resultados do convênio entre o Senaes/MTE e a Associação Xique-Xique podem ser encontradas no Portal de Convênios do governo federal, na seção acesso livre, inserindo-se o número 774491/2012. O projeto do IMCA tem o número 774489/2012 e o projeto do Faces do Brasil, o número 774488/2012. Disponíveis em: <www.convênios.gov.br>.

10. Para mais informações sobre os resultados do Sies, ver Silva (2017).

Em dezembro de 2014, após um hiato de quatro anos depois do decreto de instituição do SCJS, é lançada a Portaria MTE nº 2.060, que “institui os princípios, critérios, sistema de avaliação de conformidade e os mecanismos de gestão do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário” (Brasil, 2014). Essa portaria organiza o processo de certificação em CJS, reconhecendo as três metodologias de avaliação da conformidade: a realizada por organismos participativos de avaliação da conformidade (Opac); a realizada por organismos de avaliação da conformidade por terceira parte (OAC 3ª parte); e a realizada por organismos coletivos autogestionários de controle social da conformidade (Ocacs). Essas organizações poderiam avaliar os empreendimentos e emitir o Certificado de Conformidade do Comércio Justo e Solidário (Certsol). A portaria também institui o Cadastro Nacional do Comércio Justo e Solidário, com a função de identificar, registrar e oferecer uma base de dados e informações sobre as categorias de participantes do SCJS. Pela portaria, caberia à Senaes planejar e executar as ações necessárias à estruturação e aperfeiçoamento do SCJS, celebrar parcerias para promoção do sistema, desenvolver o sistema informatizado do SCJS, dar suporte logístico e de secretaria executiva à CGN do sistema, entre outras questões.

O ano de 2015 foi de maturação dos convênios celebrados pelos editais de redes e do SJCS, com a apresentação de resultados por parte das organizações apoiadas e a renovação de algumas parcerias. Paralelamente, a Senaes realizou três reuniões da CGN, apoiou a criação das comissões estaduais de cadastro, informação e CJS e continuou desenvolvendo o sistema informatizado do Cadsol, que passou por uma série de problemas técnicos durante a sua implementação. Tal processo de estabilização do sistema tornou visíveis as dificuldades de atendimento dos requisitos estabelecidos pela Senaes por parte da empresa contratada pela Coordenação-Geral de Informática do MTE para o seu desenvolvimento. Essas dificuldades, somadas à limitação na disponibilidade de técnicos na Senaes e na área de informática do ministério, impediram que fosse desenvolvido o outro sistema informatizado, previsto na Portaria MTE nº 2.060, que daria sustentação ao funcionamento do SCJS.

As ações efetivadas no período 2008-2015 deixam evidente que a Política de Economia Solidária e, especificamente, a Política Nacional de Comércio Justo e Solidário (PNES) passaram por um amadurecimento na época, com a expansão dos instrumentos de fomento e a definição dos instrumentos de regulação do CJS. Mantida essa trajetória, provavelmente nos anos seguintes seriam colhidos os frutos de uma notável evolução na comercialização dos empreendimentos econômicos solidários e da esperada implementação de um sistema de certificação e promoção do CJS. Entretanto, o ano de 2015 já trazia o prenúncio de uma desaceleração dessas políticas. O fim do PBSM, somado ao ajuste fiscal promovido no primeiro ano do segundo governo Dilma e às crises política e econômica do período afetaram diretamente as políticas nacionais de economia solidária.

3 OS ANOS DE 2016 A 2018: ESTAGNAÇÃO E MANUTENÇÃO EM NÍVEIS MÍNIMOS DA POLÍTICA DE COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO

O ano de 2016 marca um período de grande instabilidade e de ruptura política no Brasil, o que afeta sobremaneira a atuação da Senaes. A redução de seu orçamento, já iniciada em 2015, aprofunda-se desencadeando um período classificado por Silva (2018b) como de “crise de paradigma” para a temática da economia solidária no governo federal. Paralelamente, com a derrubada do governo eleito de Dilma Rousseff, toda a equipe de direção da Senaes foi trocada. Isso levou a uma paralisação das agendas em andamento, até que a nova equipe pudesse se familiarizar com o tema. O Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016 trouxe uma nova estrutura regimental para o Ministério do Trabalho, na qual a Senaes teve uma diminuição no seu *status*, passando a ser uma subsecretaria. Os departamentos de fomento à economia solidária e de estudos e divulgação são extintos enquanto estrutura, permanecendo as coordenações-gerais que se encontravam abaixo no organograma. A Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito perde o termo comércio justo, passando a se chamar Coordenação-Geral de Crédito e Finanças Solidárias. Contudo, a promoção do CJS permanece entre as competências da Senaes.

Após uma mobilização do CNES e a colaboração da nova diretoria, a Senaes ainda conseguiu lançar, em 2017, um novo edital de fomento e fortalecimento de redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários, dando continuidade mínima à política de fomento à comercialização solidária, tendo em vista a redução significativa dos recursos em relação ao edital anterior.¹¹ No fim de 2017, são celebradas as primeiras parcerias relativas ao edital. Destaca-se que esse é o único edital lançado diretamente pela Senaes no período.

É no campo da regulação do SCJS que a estagnação é mais significativa. A Portaria MTE nº 2.060/2014 seria posteriormente acompanhada de um novo edital para acreditação dos organismos de avaliação da conformidade nas três metodologias, dando início aos processos de certificação de empreendimentos (Faces do Brasil e Ecosol Base, 2016). Esse edital, inicialmente, foi postergado devido às limitações de pessoal na Senaes disponível para a sua organização e também diante da iminência de uma nova legislação que tratasse das parcerias entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, que entraria em vigor em janeiro de 2016.¹² Posteriormente, com as mudanças na Senaes, a paralisação nas reuniões da CGN e a priorização de outras temáticas na pauta de demandas do CNES, o edital sai da agenda de curto prazo da subsecretaria.

11. O edital pode ser encontrado em: <<http://twixar.me/DYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

12. Mais informações sobre o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil podem ser obtidas em: <<http://twixar.me/ZYNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

Com o encerramento do prazo do convênio entre Senaes e Faces do Brasil, a CGN do SCJS não realiza novas reuniões desde janeiro de 2016. O efeito dessa paralisação foi minorado pela realização, em 2017 e 2018, de três reuniões da Comissão Nacional de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário (criada pela Portaria MTE nº 1.780/2014), que conta em parte com membros da CGN do SCJS. Entretanto, a ausência de uma pessoa de referência no tema do CJS na subsecretaria e de servidores dedicados à política, somada ao encerramento dos convênios da Chamada nº 002/2012, deixa o tema da certificação no SCJS paralisado no governo federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar um esforço de resgate do histórico da PNES. A pesquisa realizada revelou que, embora essa política tenha um caráter inovador no Estado brasileiro, ainda não há uma produção acadêmica que busque a sistematização de uma série de documentos, evidências e resultados produzidos no âmbito de sua execução. Este trabalho se propõe a subsidiar e provocar o debate em torno do tema, além de promover o resgate histórico de um grande esforço coletivo, que envolveu governo e movimentos sociais na coprodução de uma política pública durante cerca de quinze anos.

A constatação principal é que, no período abordado, houve avanços significativos na estruturação de uma Política Nacional de Comércio Justo e Solidário, principalmente no fomento à comercialização solidária e na construção participativa dos mecanismos de regulação do SCJS. Contudo, não se pode dizer que o Brasil possui hoje um sistema operante de CJS, nos termos do que a construção coletiva definiu: “sistema ordenado de parâmetros que visa promover as práticas de relações comerciais mais justas e solidárias, articulando e integrando os empreendimentos econômicos solidários e seus parceiros colaboradores em todo o território brasileiro” (Brasil, 2014). O principal gargalo observado foi a dificuldade de implementar os mecanismos de certificação previstos na política.

Seria imprudente apontar as causas diretas dessa incompletude. Porém, após uma análise do processo de construção da política, e levando-se em conta também a participação de um dos autores em um pequeno período de sua execução, pode-se trazer algumas provocações ao debate. Um dos fatores que pode ter dificultado a implementação completa do SCJS foi o excesso de planejamento e discussão dos elementos de regulação do sistema. Passaram-se quase dez anos desde a criação do grupo de trabalho encarregado de apresentar uma proposta para esta regulamentação. É evidente que, diante da complexidade e do caráter inovador dessa parte da política e dos efeitos que poderia causar uma regulamentação com lacunas, governo e sociedade civil buscaram o diálogo intenso para desenvolver em detalhes, testar e aprimorar as ferramentas construídas. Entretanto, há que se avaliar o custo de não colocar esses instrumentos em prática e o risco de que a agenda perdesse fôlego diante da instabilidade política, o que de fato aconteceu.

Outro elemento que pode ter contribuído para a dificuldade de implementação da política foi a ausência de servidores públicos que pudessem acumular o conhecimento construído e desenvolver o trabalho técnico cotidiano necessário para o desenvolvimento desses instrumentos. Enquanto o fomento à comercialização, parte da política que mais avançou, tinha na Senaes toda a equipe do Departamento de Fomento à Economia Solidária para a sua execução, a parte de regulação da política ficou predominantemente concentrada no titular da Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito e nos membros da sociedade civil dos colegiados criados.

A Política Nacional de Comércio Justo e Solidário brasileira atualmente se encontra em uma situação contraditória. Em parte, colhe resultados do que foi desenvolvido nos últimos quinze anos, em parte, encontra-se paralisada diante da instabilidade política dos últimos anos. Contudo, ainda é possível dar continuidade e implementar de forma completa o SCJS, a depender do cenário político dos próximos anos.

REFERÊNCIAS

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**. Brasília, n. 54, p. 93-100, 2013.

AMORIM, R. **O processo de construção do comércio justo e solidário (CJS)**. Brasília, [s.d]. Disponível em: <<http://twixar.me/dPNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://twixar.me/CVNn>>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007: Anexo II – Programas de Governo**. Brasília: MP, 2004.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006**, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE, 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano-base 2007**. Brasília: MP, 2008.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.358, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (SCJS), cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://twixar.me/NVNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Chamada pública 002/2012**: apoio ao Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário por meio do reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário. Brasília: Senaes, 2012a. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Chamada Pública 004/2012 (anexo I)**: termo de referência para o edital de apoio e fortalecimento às redes de cooperação constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários. Brasília: Senaes, 2012b. Disponível em: <<http://twixar.me/JNNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

_____. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: Senaes, 2012c.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria MTE nº 2.060**, de 30 de dezembro de 2014. Brasília: MTE, 2014. Disponível em: <<http://twixar.me/4NNn>>. Acesso em: 16 set. 2018.

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., Brasília, Distrito Federal, **Anais...** Brasília: CNES, 2010. (Caderno Temático).

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL. **Relatório assembleia ordinária e extraordinária Faces do Brasil**. São Paulo, 24 a 26 de novembro de 2010.

_____. **Relatório final de execução do Convênio 774488/2012**. Disponível nos anexos da prestação de contas do Convênio 774488/2012. 2012. Disponível em: <<http://twixar.me/rCNn>>. Acesso em: 15 set. 2018.

FACES DO BRASIL – FÓRUM DE ARTICULAÇÃO DO COMÉRCIO ÉTICO E SOLIDÁRIO DO BRASIL; ECOSOL BASE – COOPERATIVA CENTRAL BASE DE APOIO DO SISTEMA ECOSOL NO DISTRITO FEDERAL. **Estudo do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário**: com foco no desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária de promoção do comércio justo e solidário no âmbito do governo federal. Brasília: Faces do Brasil, 2016.

GOMES, R. **Proposta de instrução normativa do sistema de comércio justo e solidário**. Relato publicado em *website*, 15 maio 2007. Disponível em: <<http://twixar.me/gcNn>>. Acesso em: 14 set. 2018.

GOMES, R.; MENDONÇA, H. Modelo jaboticaba: sistema brasileiro de comércio justo e solidário. *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC, 2016.

IMS – INSTITUTO MARISTA DE SOLIDARIEDADE. **Projeto Nacional de Comercialização Solidária**: 20º relatório de atividades – IV trimestre de 2013 (convênio 702019). Brasília: IMS, 2103.

MASCARENHAS, G. C. C. **O movimento do comércio justo e solidário no Brasil**: entre a solidariedade e o mercado. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

MENDONÇA, H. Comércio justo e economia solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 49, 2011.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no plano Brasil sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 54, 2013.

SILVA, S. P. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

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

_____. **A Política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

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).

STELZER, J.; TODESCAT, M.; GONÇALVES, E. N. O projeto ilha rendada e o comércio justo: princípios normativos, práticas e desafios. *In*: STELZER, J.; GOMES, R. (Orgs.). **Comércio justo e solidário no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2016.

POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE (2011-2016): SIMULAÇÃO DE POSSÍVEIS *PAYBACKS* PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO E CONSIDERAÇÕES PARA A EXPANSÃO DO FLUXO DE BENEFÍCIOS ASSOCIADOS¹

Viviani R. Anze²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no estado de São Paulo pelo governo federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no período 2011-2016, inserindo-se, contudo, no campo mais amplo do fortalecimento das ações das seções e dos núcleos de economia solidária das Superintendências Regionais do Ministério do Trabalho (SRTEs/MTb).³ Dessa forma, ele resulta dos esforços promovidos pela Senaes para o acompanhamento descentralizado dos programas de economia solidária em nível regional, traduzindo o imperativo da descentralização das políticas sociais, do fortalecimento e da promoção da governança em múltiplos níveis (Pierre e Peters, 2005).

O texto está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 caracteriza as ações implementadas no estado de São Paulo, a partir de informações relativas ao perfil do gasto associado com essas políticas, apresentando também o volume de beneficiários nas modalidades de beneficiamento previstas (direta e indireta). A seção 3 simula possíveis prazos de retorno do orçamento de investimento alocado nas ações de fomento à economia solidária em duas modalidades de ação, nas quais houve provisionamento de orçamento para investimento⁴ (ações integradas e catadores). Por fim, a seção 4 traz as considerações finais deste estudo,

1. Este capítulo refere-se ao texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 62. Ver: <<https://bit.ly/2zliK8S>>.

2. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotada na Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRTE-SP). E-mail: <viviani.anze@mte.gov.br>.

3. Para uma visão geral sobre os programas de economia solidária a nível federal, ver Silva (2018a). Para uma discussão sobre o debate de uma política nacional de economia solidária, ver Silva e Silva (2015).

4. As simulações das taxas de retorno foram realizadas apenas para as modalidades de ação referentes às ações integradas e aos catadores. Assim, embora a ação para inclusão social e produtiva de populações de rua tenha recebido recursos de investimento, por tratar-se de um único instrumento, decidiu-se não a incluir na análise.

fornecendo indicativos, para o governo federal, de estratégias para a ampliação do retorno dos investimentos realizados.

2 POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO 2011-2016 NO ESTADO DE SÃO PAULO

Esta seção trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no estado de São Paulo pelo governo federal, por intermédio da Senaes, no período 2011-2016. Todos os dados tratados aqui se encontram em acesso público no Portal da Transparência⁵ e no Portal de Convênios – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) –⁶ do governo federal (neste último, na aba Acesso livre).

O período selecionado compreende a participação de recursos e ações de programas dos três últimos planos plurianuais (PPAs) do governo federal (quais sejam: PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade; PPA 2012-2015 – Brasil Sem Miséria; e PPA 2016-2019 – Desenvolvimento, Inclusão Social e Produtividade), envolvendo, sobretudo, os seguintes programas: Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento (2011); Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2012-2015); e Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária (2016-2019).

Por meio desses programas, foram investidos, no período analisado, aproximadamente R\$ 78,5 milhões. Ou seja, o investimento médio anual com essas políticas no estado de São Paulo foi da ordem de R\$ 15,75 milhões. Com isso, o estado representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados em políticas de fomento à economia solidária em todo o país, considerando-se tanto os gastos diretos do governo federal quanto as transferências⁷ de recursos, que, juntos, totalizaram aproximadamente R\$ 260 milhões.

As transferências de recursos, no período em análise, no caso do estado de São Paulo, envolveram a celebração de 34 convênios ou congêneres com governos municipais e estadual, além de entidades de apoio e fomento, incluindo, entre estas, organizações públicas não estatais e universidades, sendo o valor médio por instrumento celebrado em torno de R\$ 2,3 milhões. Há, contudo, significativa variação no valor dos instrumentos, segundo a modalidade de política implementada.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/QTZnyp>>.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/lmjn4>>.

7. Não foram computados, no cálculo do volume total de gastos do governo federal, os gastos diretos e as transferências realizadas em políticas de fomento à economia solidária junto aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, em função da dificuldade de identificar essas ações no Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos.

As modalidades de políticas implementadas nesse período no estado incluíram ações de:⁸

- fomento aos empreendimentos econômicos solidários (EES) e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores);
- fomento às redes de cooperação solidárias, EES organizados em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários (redes);
- apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de superação da extrema pobreza e promoção do desenvolvimento territorial sustentável (ações integradas);
- apoio e fomento às iniciativas de finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos solidários e cooperativas de crédito solidário (finanças);
- apoio a empresas recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão;
- apoio à formação de gestores públicos de programas, políticas e projetos de fomento à economia solidária no âmbito das ações promovidas no Plano Brasil Sem Miséria – BSM (rede de gestores); e
- promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica de jovens e das populações em situação de rua, com base nos princípios da economia solidária.

A tabela 1 apresenta os valores globais e médios por modalidade de ação, e o gráfico 1 mostra a distribuição percentual dos gastos em políticas de fomento à economia solidária, entre 2011 e 2016 no estado de São Paulo, em relação ao total investido com essas políticas no estado nesse mesmo período.

8. As ações de apoio às incubadoras tecnológicas populares, junto às universidades do estado de São Paulo, no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), não são tratadas neste trabalho.

TABELA 1

Valor global, valor médio e volume de instrumentos celebrados pela Senaes no estado de São Paulo, por tipo de modalidade de ação (2011-2016)

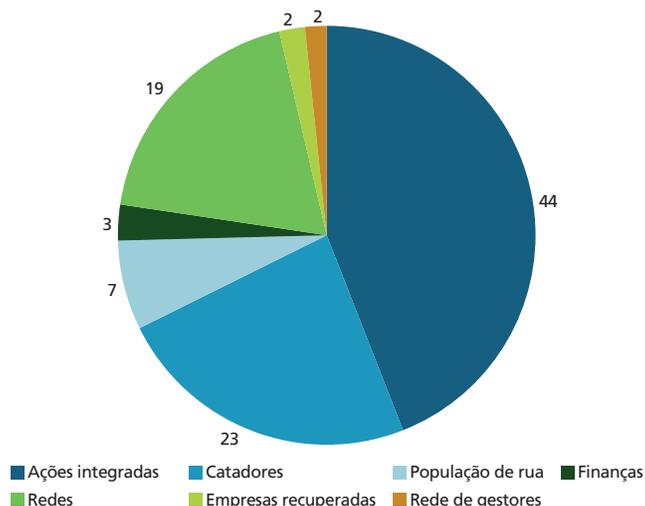
Modalidade de ação	Valor (R\$)	Volume de instrumentos celebrados
Apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza (ações integradas).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 34.675.536,60. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.311.702,44.	15
Fomento aos EES e às redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 18.615.661,54. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.326.957,69.	8
Promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica das populações em situação de rua e jovens, com base nos princípios da economia solidária.	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 5.434.782,61.	1
Apoio e fomento às iniciativas de finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos solidários e cooperativas de crédito solidário (finanças).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.173.045,58.	1
Fomento às redes de cooperação solidárias, EES organizados em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários (redes).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 14.954.255,38. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.136.322,20.	7
Apoio a empresas recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão (empresas recuperadas).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 1.558.460,00.	1
Apoio à formação de gestores públicos de programas, políticas e projetos de fomento à economia solidária no âmbito das ações promovidas no BSM (rede de gestores).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 1.316.653,74.	1
Total	78.728.395,41	34

Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Percebe-se, assim, que tanto em termos do volume de instrumentos celebrados quanto na participação por modalidade de ação os convênios e os congêneres relativos às ações integradas, aos catadores e às redes representam o maior volume de recursos e de instrumentos. O gráfico 1 apresenta a distribuição percentual do gasto do governo federal no estado de São Paulo com políticas de fomento à economia solidária, por modalidade de ação, no período analisado.

GRÁFICO 1

Distribuição do gasto do governo federal no estado de São Paulo em políticas de fomento à economia solidária, por modalidade de ação (2011-2016) (Em %)



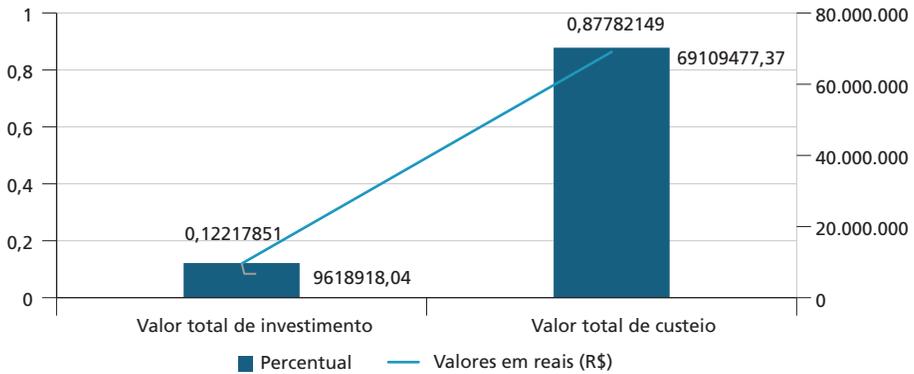
Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Essas informações permitem destacar a importância do apoio às políticas públicas municipais de fomento à economia solidária em relação ao total investido no estado de São Paulo, uma vez que as transferências realizadas em convênios e congêneres na modalidade ações integradas representam quase a metade do valor total investido (44,20%), bem como se destacam as ações de fomento ao cooperativismo solidário na área de resíduos sólidos urbanos (23,68%) e as ações de fomento às redes de cooperação solidárias (18,87%); juntas, essas três modalidades representam 86,75% do total de recursos investidos no estado.

Analisando-se o perfil das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, observa-se que os gastos se concentram, sobretudo, em recursos para custeio (87,78%), que representaram R\$ 69,1 milhões, ante um investimento da ordem de R\$ 9,62 milhões (12,22%).

GRÁFICO 2

Perfil das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

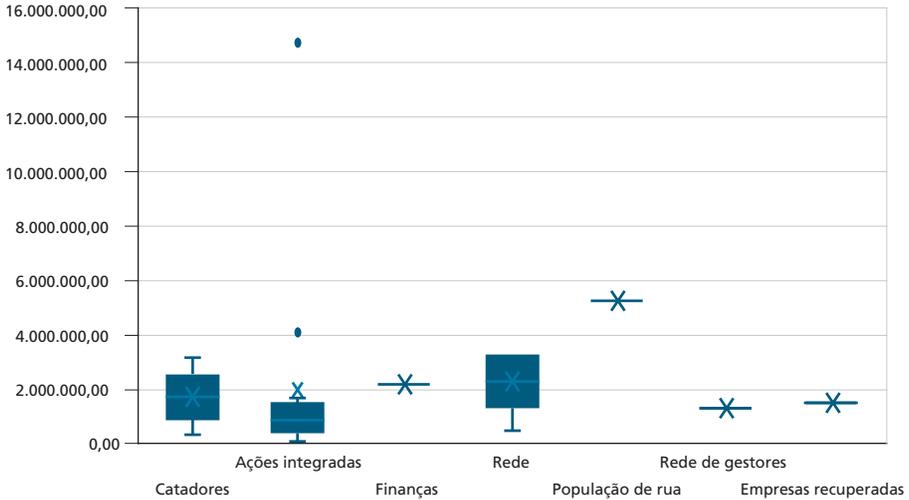
O perfil da distribuição das transferências, em relação ao valor dos orçamentos de custeio e de investimento por instrumento celebrado em cada modalidade de ação, é mostrado nos gráficos 3 e 4. De acordo com o orçamento de custeio, excetuando-se as modalidades de ação com apenas um instrumento celebrado (finanças, população de rua, rede de gestores e empresas recuperadas), observa-se maior amplitude na distribuição dos valores desse orçamento nas modalidades de ações integradas, que apresentam dois instrumentos celebrados com valores de custeio bastante superiores à média (*outliers*).

No caso do orçamento de investimento, que se concentrou, sobretudo, nas modalidades de catadores e ações integradas, houve maior dispersão em relação ao perfil da distribuição do custeio, embora o montante seja bastante inferior.⁹

9. O Siconv permite identificar o orçamento de custeio e de investimento a partir do plano de aplicação consolidado do convênio. Esses valores podem diferir do valor original do convênio, em função do aditamento de valor ou da existência de rendimento e da utilização desse para custeio ou para investimento, a depender da natureza da entidade conveniente. No caso de organizações públicas não estatais, o rendimento só pode ser direcionado para custeio, ao passo que, em convênios com órgãos públicos, a decisão alocativa entre custeio e investimento para o uso do rendimento é definida pelo comitê gestor do convênio, sendo a sua aprovação realizada pelos técnicos da Senaes, no momento em que a entidade conveniente solicita o uso do rendimento e apresenta o respectivo ajuste do plano de trabalho. O valor total do orçamento de investimento, excetuando-se o uso do rendimento, é disciplinado no edital de chamada pública que selecionou os projetos apresentados pelas entidades convenientes.

GRÁFICO 3

Perfil da distribuição dos recursos de custeio das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016) (Em R\$)



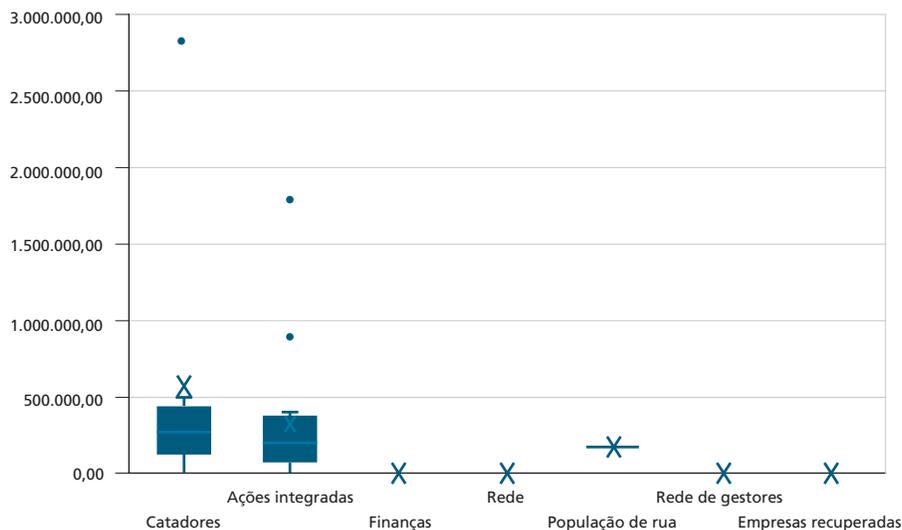
Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Embora os instrumentos celebrados na modalidade ações integradas sejam em maior número (quinze), estes distribuem-se, em sua maioria, em valores inferiores a R\$ 2 milhões, ao passo que catadores (oito instrumentos celebrados) e redes (sete instrumentos celebrados) possuem maior amplitude na dispersão dos valores de custeio e medianas mais elevadas. Isso denota valores mais elevados do orçamento de custeio nos instrumentos celebrados.

Entretanto, quando se observa o perfil da distribuição do investimento nos convênios e congêneres do estado de São Paulo no período, destaca-se que, embora o montante alocado para investimento na maioria dos instrumentos seja inferior a R\$ 500 mil, a dispersão dos valores do orçamento para esses instrumentos, no caso da modalidade de ações integradas, é maior *vis-à-vis* o observado no caso do custeio, sendo, por instrumento celebrado, os valores de investimento mais elevados na modalidade catadores.

GRÁFICO 4

Perfil da distribuição dos recursos de investimento das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016)
(Em R\$)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Quando se analisam os beneficiários associados às políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, o volume total é relativamente elevado, da ordem de quase 480 mil trabalhadores, considerando-se os beneficiários diretos e indiretos, e o montante total de EES beneficiados, direta e indiretamente, é de 3.737.

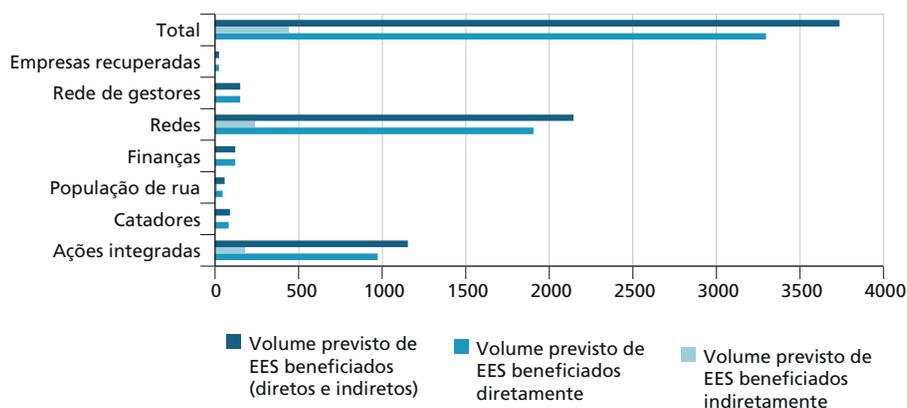
Apresentam-se, a seguir, por modalidade de ação, categoria de beneficiário e modalidade de beneficiamento, o volume previsto de beneficiários¹⁰ e os valores *per capita* associados em relação aos recursos totais despendidos nas modalidades de custeio e de investimento.¹¹

10. Optou-se por utilizar o volume previsto de beneficiários, em relação ao volume efetivamente alcançado, em função de a maioria dos convênios ainda estar em execução.

11. A provisão de recursos para investimento concentrou-se apenas em duas modalidades de ação: ações integradas e catadores. Os valores globais dos convênios, bem como de custeio e de investimento, referem-se às informações constantes no Siconv em 5 de maio de 2017, incluindo, em alguns casos, os recursos de rendimento e eventuais aditamentos de valor.

GRÁFICO 5

Volume previsto de EES beneficiados, por modalidade de ação e de beneficiamento



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Em relação aos EES, nota-se que as duas modalidades de ação que mais os beneficiaram foram ações integradas e redes. No caso dos convênios de redes, esse dado já era esperado, uma vez que essa modalidade de ação visa fomentar a constituição de redes de cooperação entre os empreendimentos.

O valor relativamente elevado observado no caso do convênio da rede de gestores, inclusive por meio do beneficiamento direto, faz referência aos resultados esperados das ações de formação e articulação promovidas para gestores públicos de políticas e programas de economia solidária no que se refere às ações executadas pelo ente federativo beneficiado.

A relativa discrepância notada entre as modalidades de catadores e de ações integradas, no volume de empreendimentos beneficiados, faz menção não apenas ao volume de instrumentos celebrados (quinze, no caso de ações integradas, e oito, no caso de catadores), mas, sobretudo, aos marcos regulatórios desses instrumentos.

Quanto aos convênios de catadores, no edital de chamada pública que originou a maior parte dos convênios do estado de São Paulo, objetivou-se promover, nas ações propostas por cada entidade conveniente, a integração dos catadores não organizados às cooperativas, na razão de 70% do público atendido nos projetos, diante de 30% de trabalhadores organizados em cooperativas.¹²

12. A proporção é consoante à realidade dos catadores no país, visto que apenas em torno de 10% deles estão adequadamente organizados, em cooperativas ou associações (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

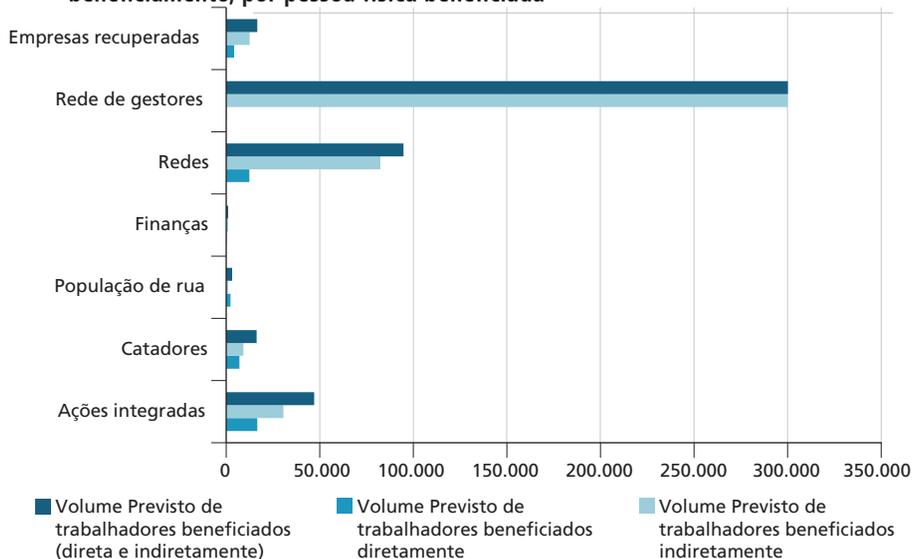
Assim, embora as modalidades catadores e ações integradas façam parte do BSM, por meio da articulação de programas e ações do MTb, por intermédio da Senaes e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), nota-se uma diferença de abordagem nessas modalidades: ambos os convênios buscaram atender prioritariamente o público beneficiado pelo Programa Bolsa Família (PBF), ou seja, trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, promovendo ações para inclusão produtiva com vistas à superação da pobreza, a partir de estratégias de implementação fortemente territorializadas. Entretanto, no caso dos convênios e congêneres da modalidade catadores, a concentração de esforços orientou-se aos catadores não organizados, visando à promoção de sua organização junto a cooperativas e associações como estratégia para a superação, de forma sustentada, da situação de vulnerabilidade social e econômica desses trabalhadores.

No caso dos convênios de ações integradas, não havia restrição presente no edital de chamamento público no que se refere à proporção de trabalhadores organizados e não organizados a serem beneficiados. Nesse caso, as ações visavam – por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário em territórios vulneráveis – promover a formação, incubação e assessoria tanto para trabalhadores organizados em empreendimentos quanto para trabalhadores não organizados. Pretendia-se, com isso, a constituição de redes de cooperação, bem como o fomento à auto-organização dos trabalhadores em empreendimentos coletivos, como estratégias de geração de renda, inclusão produtiva e desenvolvimento local.

Todavia, quando se observa o volume de trabalhadores beneficiados, um único instrumento indicou como os beneficiários indiretos 300 mil trabalhadores na modalidade rede de gestores. Tal magnitude supera o volume de trabalhadores beneficiados (direta e indiretamente) previstos em todos os convênios firmados para o apoio a incubadoras e centros públicos de economia solidária. Considera-se, assim, desejável, para o monitoramento e a avaliação das ações de fomento à economia solidária, a harmonização da metodologia de estimação do volume de trabalhadores beneficiados, sobretudo indiretamente, visto que o volume de trabalhadores e empreendimentos beneficiados diretamente pode ser auferido por meio das listas de presença, dos relatórios de execução e de outros instrumentos presentes no acompanhamento da execução desses convênios e congêneres.

GRÁFICO 6

Volume previsto de trabalhadores beneficiados, por modalidade de ação e de beneficiamento, por pessoa física beneficiada



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Em relação ao volume de trabalhadores diretamente beneficiados, destacam-se as modalidades ações integradas, catadores e redes. Há, entretanto, uma diferença no perfil da distribuição dos beneficiários nessas três modalidades, quando se analisam conjuntamente o beneficiamento direto e o indireto. A atuação orientada para o fomento à constituição de redes de cooperação amplia o alcance indireto do beneficiamento previsto na modalidade redes, ao passo que se percebe a atuação orientada ao beneficiamento direto previsto nas modalidades de ações integradas e catadores. Contudo, vale ressaltar que a metodologia para estimação dos beneficiários indiretos não é homogênea entre os proponentes das modalidades de ação analisadas.

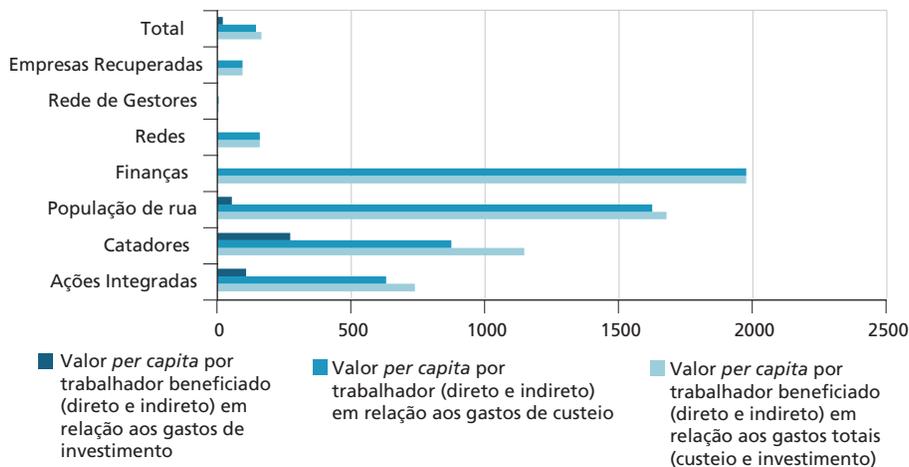
No caso da modalidade de ação empresas recuperadas, embora não se destaque no que se refere ao volume de empreendimentos atendidos, quando se analisa o volume de trabalhadores beneficiados, a participação dessa modalidade é destacável. Esse dado é consoante ao maior tamanho, em termos do volume de associados, das empresas recuperadas, *vis-à-vis* a média dos EES (Leite, Araújo e Lima, 2015).

Observando-se o gasto *per capita* por trabalhador beneficiado (direta e indiretamente), a partir das modalidades de gasto de custeio, investimento e gastos totais, nota-se que o valor médio por beneficiários, em relação aos gastos totais,

foi de R\$ 164,32, e o valor máximo associado foi de, aproximadamente, R\$ 2 mil (finanças). As modalidades de ação com maior número de instrumentos celebrados apresentaram o seguinte perfil de gasto *per capita*: os gastos totais, incluindo custeio e investimento, associados às modalidades de catadores e ações integradas foram mais elevados, embora tenham atingido volume considerável de trabalhadores (direta e indiretamente), sendo os gastos em outras modalidades de ação com volume considerável de trabalhadores beneficiados, excetuando-se o convênio da rede de gestores, mais próximos à média, como no caso das modalidades de empresas recuperadas (R\$ 93,51) e redes (R\$ 157,92).

GRÁFICO 7

Gasto *per capita* do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, por trabalhador beneficiado – direta e indiretamente –, modalidade de ação e modalidade de gasto, custeio, investimento e gastos totais (2011-2016)
(Em R\$)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

3 SIMULAÇÃO DO PRAZO DE RETORNO E DO FLUXO DE BENEFÍCIOS

Nesta seção, foi realizada uma simulação de possíveis prazos de retorno (*paybacks*) para o investimento em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo no período 2011-2016, segundo a metodologia proposta por Leismann e Roesler (2009). Como os investimentos realizados nesse período se concentraram nas modalidades de ação catadores e ações integradas, optou-se por elaborar as simulações apenas para essas modalidades.

Para estimar o fluxo mensal de benefícios, adotou-se o seguinte procedimento:¹³ i) no caso da modalidade ações integradas, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no estado de São Paulo, no período de análise, 1% auferiu 1 salário mínimo (SM) vigente (R\$ 937,00); e ii) no caso da modalidade catadores, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no estado de São Paulo, no período de análise, 5% aufeririam 1 SM vigente (R\$ 937,00).

A taxa de desconto utilizada nas simulações foi a taxa básica de juros (Selic) real (0,54%),¹⁴ calculada a partir da Selic nominal acumulada de fevereiro de 2017 (0,87%), descontando-se a inflação do mesmo mês (0,33%), medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A tabela 2 mostra os valores para cada modalidade de ação para a qual se fez a simulação tanto do fluxo mensal de benefícios quanto do tempo de retorno do investimento.

Observa-se que, embora a modalidade catadores represente um volume de beneficiários (diretos e indiretos) inferior ao previsto na modalidade ações integradas, o fluxo mensal de benefícios esperados é maior, na medida em que a simulação foi feita assumindo-se que 5% desses trabalhadores, ante 1%, no caso de ações integradas, aufeririam 1 SM mensal.

Assim, no caso dos convênios da modalidade catadores, o fluxo mensal de benefícios gerados pelos investimentos do governo federal no estado de São Paulo é de R\$ 761 mil, totalizando, em um ano, mais de R\$ 9 milhões, e, em cinco anos, mais de R\$ 45 milhões gerados na economia paulista. Esses valores podem ser considerados relevantes quando se leva em conta o fomento de economias locais a partir de um universo relativamente pequeno de trabalhadores beneficiados direta ou indiretamente (16.243), o que indica o potencial das políticas de economia solidária como estratégia de geração de renda e de desenvolvimento local.

O tempo de retorno, usando-se a Selic real como fator de desconto para o investimento público nessa modalidade de ação, é bastante próximo do valor obtido no método de *payback* tradicional, que é aquele em que se estima o tempo de retorno do investimento sem levar em conta o “valor do dinheiro no tempo” (taxas de juros reais), apenas dividindo-se o valor investido pelo fluxo mensal de benefícios. O investimento em convênios e congêneres na modalidade catadores apresenta tempo de retorno do investimento descontado, ou seja, levando-se em

13. O desenvolvimento de instrumentos de coleta e processamento de informações sobre os beneficiários das políticas de fomento à economia solidária, tais como o Sistema de Informações de Pessoas e Empreendimentos (Sipes), permitirá à Senaes dimensionar, de forma mais precisa, esse parâmetro. Na ausência de informações para todo o estado de São Paulo, optamos por parâmetros relativamente conservadores, de 0,05 e de 0,01, para as modalidades de ação analisadas nesta seção (catadores e ações integradas, respectivamente).

14. A taxa Selic é aquela em que se pondera o custo de oportunidade do gasto público *vis-à-vis* os títulos da dívida pública.

conta o custo de oportunidade do gasto público de seis meses diante de uma taxa de retorno no método de *payback* tradicional de 5,8 meses. Dessa forma, a geração de renda associada ao investimento feito pelo governo federal no estado de São Paulo – na modalidade de ações para o fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de catadores – é capaz de, em seis meses, gerar o mesmo valor investido em cinco anos pelo governo federal.

O segundo *payback* descontado, nessa modalidade de ação, é de treze meses. Isso significa que, se os valores investidos na modalidade catadores fossem dobrados, a geração de renda associada a esse investimento, mensurada por meio do fluxo mensal de benefícios, seria capaz de igualar-se ao valor investido em pouco mais de um ano.

Já o *payback* global dessa modalidade é de dezenove meses, sendo estimado em dez anos o tempo para depreciação absoluta do investimento, que é o esperado para que o investimento realizado tenha valor residual nulo. Isso significa que, após liquidar, em termos do valor despendido pela sociedade em investimento acrescido de duas vezes o mesmo valor, essa modalidade gera, no que se refere aos benefícios, oito anos adicionais de fomento e dinamização das economias locais. Considerando-se esse prazo para atingir valor residual nulo, nesses oito anos, tendo em vista que a depreciação seja compensada com recursos dos próprios trabalhadores e das cooperativas, esses investimentos, inferiores a R\$ 5 milhões, poderiam gerar retorno superior a R\$ 73 milhões para a economia do estado de São Paulo.

Esses dados indicam, portanto, que o fluxo de benefícios gerados pelos investimentos associados ao fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de catadores gera, para a economia paulista, em poucos meses, o mesmo valor que lhe foi investido, mesmo se levarmos em conta o custo de oportunidade para o gasto governamental, representado pela taxa Selic mensal real.

No caso da modalidade de ação referente às ações integradas, o volume de beneficiários diretos e indiretos previsto é da ordem de quase 50 mil trabalhadores. Com base nesse montante, a geração de renda mensal esperada é da ordem de R\$ 440.708,58. Ou seja, as gerações de renda anual e em cinco anos associadas a essas ações são da ordem de, respectivamente, R\$ 5,29 milhões e R\$ 26,44 milhões, assumindo-se, nas simulações do fluxo de benefícios, que apenas 1% dos trabalhadores beneficiados auferiram o SM vigente.

O *payback* tradicional referente à modalidade ações integradas é de 11,4 meses, sendo o *payback* descontado de doze meses, que, assim como se observou na modalidade catadores, é bastante próximo do tempo de retorno pelo método tradicional.

O segundo *payback* descontado e o *payback* global dessa modalidade de ação são de, respectivamente, 25 e 37 meses. Isso significa que, no caso dos convênios

e congêneres associados às ações integradas, o tempo de retorno, para o caso de o investimento inicial ser dobrado, é de pouco mais de dois anos, ligeiramente superior ao tempo originalmente previsto para a vigência desses convênios.

Esses resultados mostram que a geração de renda associada ao investimento realizado nessas modalidades de ação rapidamente supera o valor investido pelo governo federal, o que suscita a questão de como ampliar o retorno do investimento público realizado. Ademais, a manutenção e a preservação de centros e espaços públicos de economia solidária, pelo prazo esperado para a depreciação absoluta do investimento, aumenta consideravelmente o retorno econômico e social de tais investimentos.

No caso específico da modalidade ações integradas, se esses equipamentos públicos forem preservados, com prestação de serviços para a sociedade até a depreciação absoluta do investimento, descontando-se o prazo associado ao tempo de retorno global (que seria o tempo para recuperar em três vezes o investimento realizado), a geração de renda associada seria de, aproximadamente, R\$ 37 milhões, para um investimento ligeiramente superior a R\$ 5 milhões.

Em ambos os casos, esses investimentos oportunizam geração de renda em patamares consideravelmente superiores ao valor investido pelo governo federal. Tais resultados poderiam ser potencializados se os trabalhadores tivessem mais possibilidades de usufruir dos investimentos em seus empreendimentos, sobretudo no caso dos catadores. Para isso, seriam necessárias novas reformulações nos marcos regulatórios sob responsabilidade municipal.

TABELA 2

Volume de beneficiários (diretos e indiretos), fluxo mensal, anual e octanual de benefícios, valor de investimento e taxa de desconto (Selic real) das modalidades de ação implementadas pelo governo federal no estado de São Paulo: catadores e ações integradas (2011-2016)

	Catadores	Ações integradas
Volume total de beneficiários (diretos e indiretos)	16.243	47.034
Fluxo mensal de benefícios (R\$)	760.984,55	440.708,58
Fluxo anual de benefícios (R\$)	9.131.814,60	5.288.502,96
Fluxo octanual de benefícios (R\$)	73.054.516,80	42.308.023,68
Valor residual do investimento após dez anos (R\$)	0,00	0,00
Valor do investimento (R\$)	4.420.013,66	5.025.003,86
Taxa de desconto – Selic real (fevereiro de 2017)	0,54	0,54
<i>Payback</i> tradicional em meses (n)	5,810	11,402
<i>Payback</i> descontado em meses (n)	6,00	12,00
Segundo <i>payback</i> descontado em meses (n)	13,00	25,00
<i>Payback</i> global em meses	19	37

Fontes: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou informações sobre as políticas de fomento à economia solidária implementadas pelo governo federal no estado de São Paulo, entre 2011 e 2016. A escolha de tal estado se justifica pelo fato de ele ter representado, no mesmo período, mais de 30% do orçamento total, incluindo gastos diretos e transferências despendidos pela Senaes em políticas de fomento à economia solidária.

Os valores associados a custeio (R\$ 69,11 milhões) e a investimento (R\$ 9,62 milhões) nesse período são expressivos, se considerarmos que a Senaes e as políticas de economia solidária não possuem um fundo próprio para seu financiamento, como se observa em relação às demais políticas de trabalho do antigo MTb, que contam, em sua maioria, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).¹⁵

No caso do estado de São Paulo, no período analisado, foram celebrados 34 convênios ou congêneres, com valor médio de R\$ 2,3 milhões cada. Foram beneficiados(as) quase 500 mil trabalhadores(as), direta e indiretamente, com valor médio *per capita*, considerando-se os gastos totais, de R\$ 164,32, o que significa que foi investido em cada beneficiário, em média, R\$ 32,86 ao ano.

Analisando o tempo de retorno dos investimentos realizados, observa-se que as políticas de fomento à economia solidária são opções atrativas para a alocação de recursos do orçamento do governo federal, na medida em que o prazo de retorno, descontado o custo de oportunidade do gasto público, em meses, é bastante próximo ao tempo de retorno na metodologia de cálculo tradicional.

O *payback* descontado dos investimentos feitos nas modalidades de catadores e de ações integradas é atrativo, mesmo considerando nas simulações cenários conservadores do ponto de vista do volume de trabalhadores que auferem 1 SM vigente. Levando-se em conta o custo de oportunidade do gasto público, o investimento realizado é capaz de gerar um montante de renda aos trabalhadores envolvidos em torno de R\$ 14,4 milhões ao ano nas duas modalidades de ação tratadas nesse texto. Assim, a geração de renda e o fortalecimento das economias locais revelam-se consideráveis em termos de valores monetários.

Tendo em vista o universo de dez anos para atingir a depreciação absoluta dos equipamentos, após o prazo esperado para o *payback* global, e assumindo que as cooperativas compensem com recursos próprios a depreciação, o investimento realizado pode gerar, em oito anos, o montante de R\$ 115,36 milhões, ante um aporte do governo federal de pouco mais de R\$ 9 milhões para a aquisição de equipamentos permanentes.

15. Sobre o FAT, ver Silva (2018b; 2019).

Diante desses valores, considera-se adequado o lançamento de esforços para que esses investimentos mantenham-se gerando fluxos de benefícios. Ou seja, no caso das modalidades catadores e ações integradas, é fundamental, no primeiro caso, a análise de estratégias de fomento que visem assegurar aos trabalhadores das cooperativas de catadores a continuidade de seu trabalho na coleta, separação e recuperação de materiais recicláveis. No caso das incubadoras de cooperativas e dos centros públicos de economia solidária, é necessário o desenvolvimento de estratégias para a preservação desses equipamentos públicos, a partir de ações orientadas à gestão e ao custeio interfederativo de tais equipamentos, que são fundamentais tanto para a prestação de assistência técnica aos empreendimentos quanto para a ampliação dos seus espaços de divulgação e comercialização de produtos.

REFERÊNCIAS

LEISMANN, E. L.; ROESLER, D. A. Investimentos governamentais e tempo de retorno. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 9, n. 16, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/Gn3t6F>>.

LEITE, M. P.; ARAÚJO, A. M. C.; LIMA, J. C. **O trabalho na economia solidária: entre a precariedade e a emancipação**. São Paulo: Annablume, 2015.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governing complex societies: trajectories and scenarios**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

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

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 58, p. 91-100, 2015.

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável**. Brasília: Ipea, 2013.

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA REALIZADAS VIA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO¹

Viviani Renata Anze²

Guilherme Passarela³

Diogo de Carvalho Antunes Silva⁴

Vinicius Lobo⁵

Sandro Pereira Silva⁶

1 INTRODUÇÃO

A compreensão sobre a dinâmica de formulação e implementação de uma política pública é fundamental para o melhor aproveitamento de suas possibilidades e enfrentamento dos limites para seu efetivo avanço e consolidação dentro de um contexto institucional específico. No caso de políticas públicas de abrangência nacional, essa dinâmica pode significar o encadeamento de etapas e decisões extremamente complexo, sobretudo quando se consideram as especificidades do federalismo brasileiro, envolvendo diversos níveis de poder até sua efetivação no cotidiano da sociedade (Souza, 2018).

Nessa perspectiva, este capítulo trata dos resultados de uma pesquisa diagnóstica aplicada a prefeituras conveniadas com o extinto Ministério do Trabalho (MTb), por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). A pesquisa abordou os desafios para a execução e, por extensão, do acompanhamento de convênios referentes a programas governamentais cuja implementação envolve parcerias com distintos entes federativos na esfera municipal.

1. Este capítulo refere-se a uma versão revisada e ampliada de texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 64. Ver: <<https://bit.ly/3cPGVtR>>.

2. Analista técnica de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotada na Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRTE-SP). *E-mail*: <viviani.anze@mte.gov.br>.

3. Agente administrativo da Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRT-SP). *E-mail*: <guilherme.passarela@mte.gov.br>.

4. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotado na SRTE do Rio de Janeiro. *E-mail*: <diogo.a.silva@mte.gov.br>.

5. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotado na SRTE de Pernambuco. *E-mail*: <vinicius.lobo@mte.gov.br>.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Para o exercício de reflexão proposto, parte-se da experiência conduzida pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP, em ações associadas ao acompanhamento descentralizado de convênios e congêneres firmados entre a Senaes e as instituições municipais do estado de São Paulo.

Os esforços de análise centraram-se na caracterização do impacto da mudança de gestão municipal em variáveis de corte instrumentais em relação às quais o acompanhamento descentralizado pode vir a contribuir com as administrações locais, no sentido do treinamento e da qualificação, em contextos específicos e gerenciáveis relativos a trocas de equipe.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, são transcritas as estratégias metodológicas adotadas. Na seção 3, há uma breve apresentação da estrutura institucional responsável pela polícia nacional de economia solidária e quais os instrumentos administrativos disponíveis para a celebração de parcerias e repasses de recursos junto às unidades subnacionais. Na seção 4, são apresentados e discutidos os principais resultados obtidos, dados os objetivos propostos. Por fim, na seção 5, são tecidas algumas considerações de caráter conclusivas.

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa de campo ocorreu no primeiro trimestre de 2017, junto a gestores públicos de programas e políticas de fomento à economia solidária de governos municipais conveniados com a Senaes, por meio dos editais de chamada pública Senaes/MTE nºs 3 e 4, lançados em 2011 no contexto do PBSM, tendo por objeto, respectivamente: i) ações de apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza (ações integradas); e ii) ações de fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores). Ela foi conduzida pela equipe da SRT-SP, que conta em seu corpo burocrático com servidores das seguintes carreiras funcionais: especialista em políticas públicas e gestão governamental; administrador; analista técnico de políticas sociais; e agente administrativo.

A aplicação do questionário foi realizada presencialmente, por ocasião de reunião de orientação aos convenientes, promovida pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP, cujo objetivo foi avaliar o grau de apropriação dos gestores municipais de programas e políticas de fomento à economia solidária, nas etapas finais da execução de convênios, no que tange: i) ao objeto; ii) ao plano de trabalho; iii) à execução; iv) aos resultados alcançados no convênio; v) à gestão e à operacionalização de convênios; vi) ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de

Repasse do Governo Federal (Siconv); vii) à economia solidária; e viii) às políticas públicas de fomento à economia solidária. Outras questões abordadas foram: i) o processo de troca de equipes na gestão municipal, se parcial ou total; ii) a existência de instrumentos ou processos de transição entre as equipes de governo; e iii) a experiência anterior dos gestores na administração pública e em que nível de governo (estadual ou municipal).

Esperava-se, com isso, orientar as ações a serem promovidas pela Seção de Economia Solidária da SRT-SP e, por extensão, pela Senaes, no âmbito do acompanhamento da implementação e do encerramento destes convênios. Fazia-se então necessário, à luz das eleições municipais realizadas em 2016 e de eventuais trocas na administração pública local, compreender o estágio de apropriação dos gestores públicos de municípios conveniados com a Senaes nos temas abordados na pesquisa, de forma a estabelecer estratégias de acompanhamento coerentes com as realidades encontradas naqueles municípios. Como o estado de São Paulo possui um número relativamente elevado de convênios em relação aos demais estados da Federação, a estratégia de acompanhamento descentralizado dependia, assim, do diagnóstico do perfil do conveniente municipal e das suas necessidades, em termos de orientação e supervisão.

O questionário de múltipla escolha, composto de doze questões, foi distribuído no início da reunião a todas as prefeituras presentes, sendo garantido aos gestores públicos o anonimato nas respostas, mediante participação voluntária. Esse questionário foi aplicado a oito dos onze municípios conveniados, uma vez que três destes não compareceram à referida reunião. No apêndice A, são apresentadas as questões presentes no questionário aplicado e a tabulação dos resultados obtidos.

3 A ESTRUTURA BUROCRÁTICA E O ACOMPANHAMENTO DESCENTRALIZADO DE POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA

Desde a sua criação, em 2003, no âmbito do extinto MTb,⁷ a Senaes busca instituir condições para a realização do acompanhamento local das políticas de fomento à economia solidária, entendendo que unidades descentralizadas possibilitariam a condução do acompanhamento das políticas públicas de modo mais efetivo, em função da proximidade, tanto com as entidades executoras quanto com os beneficiários (Silva e Silva, 2015).

Nesse sentido, conforme redação dada pelo Decreto nº 5.063/2004, as antigas delegacias regionais do Trabalho (DRTs) passaram a ser denominadas como superintendências regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs). Entre as suas atribuições estão:

7. Para uma visão geral sobre a política nacional de economia solidária, ver Silva (2018a).

a execução, a supervisão, o monitoramento de ações relacionadas a políticas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do Trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações de trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados do ministério (Brasil, 2004).

A partir desse decreto, foram instituídas as seções ou os núcleos de economia solidária junto às SRTEs, que atuam em parceria com a Senaes no acompanhamento de convênios celebrados para a execução de projetos referentes à política nacional de economia solidária. Em 2017, por meio da Portaria do Gabinete do Ministro (GM)/MTb nº 1.151/2017, as atribuições e as competências das seções de economia solidária foram fixadas da seguinte forma:

Art. 33. À Seção de Economia Solidária, observando as diretrizes e orientações emanadas da Subsecretaria de Economia Solidária, compete:

I – acompanhar a execução das políticas e programas de economia solidária e subsidiar sua avaliação;

II – fornecer informações e orientações referentes às políticas e programas de economia solidária;

III – acompanhar e orientar os trabalhos da Comissão Estadual de Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários;

IV – subsidiar a Subsecretaria de Economia Solidária com informações relacionadas à execução das políticas de economia solidária no âmbito da jurisdição da Superintendência;

V – auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária no planejamento e na execução de ações de capacitação dos agentes envolvidos na área de economia solidária;

VI – promover e apoiar eventos, seminários e atividades de divulgação e articulação da economia solidária; e

VII – acompanhar e auxiliar a Subsecretaria de Economia Solidária na execução das atividades de acompanhamento e fiscalização de convênios e congêneres (Brasil, 2017).

O MTb, no sentido de conferir unidade organizacional às ações desenvolvidas por suas unidades descentralizadas e seus órgãos singulares, publica as metas relativas tanto ao planejamento estratégico quanto ao desempenho institucional. Em ambos os instrumentos de planejamento e coordenação institucional, as seções e os núcleos de economia solidária possuíam metas para realização no período de referência, relacionadas tanto ao acompanhamento de convênios quanto às demais ações mencionadas.

A previsão do exercício descentralizado continua sendo relevante, sobretudo no caso dos ministérios que não dispõem de sistema de transferência de recursos públicos do tipo fundo a fundo, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e

do Sistema Único de Assistência Social (Suas), cujos repasses dão-se entre o fundo nacional a fundos estaduais e/ou municipais. Nessa modalidade de transferência de recursos, as exigências legais, no que se refere ao controle de legalidade dos atos praticados por governos subnacionais exercido pela União, são incomensuravelmente mais simples do que aquelas impostas a convênios e congêneres, na medida em que, no primeiro caso, havendo o cumprimento das metas pactuadas entre o ente federativo (estado ou município) e a União, o repasse é realizado, sem que, com isso, a União tenha que acompanhar e gerir cada despesa efetuada pelos demais entes federados.

No caso de convênios, além do monitoramento e da avaliação de políticas públicas *stricto sensu*, a União é responsável pelo acompanhamento de toda a execução física e financeira dos convênios, o que quer dizer que todas as despesas realizadas, bem como as metas pactuadas e os processos mobilizados para sua execução financeira, são objeto de acompanhamento, análise e aprovação pelo governo federal.

Assim, a União torna-se responsável por cada ato de compra ou contratação realizado pelos demais entes federados. Isso resulta em sobrecarga da força de trabalho federal com atividades relativas ao controle patrimonial, operacional e contábil, a análise de conformidade dos atos administrativos de governo locais e de sua documentação, com prejuízo de atividades tipicamente esperadas da União, tais como o redesenho de políticas, a avaliação e o monitoramento de ações, políticas e programas, o fortalecimento da articulação intersetorial e interinstitucional e a coordenação federativa, no âmbito das políticas públicas.

Nesse modelo de financiamento do gasto social,⁸ a gestão de políticas públicas no sentido forte do termo é, do ponto de vista da legislação aplicável, reduzida aos imperativos legais impostos à modalidade de repasse de tipo convênio: aprovação do plano de trabalho e seus ajustes, análise da compatibilidade de preços em relação ao mercado local e da conformidade legal dos atos administrativos relacionados à execução financeira e física, e sua documentação junto ao sistema federal, voltado ao acompanhamento de convênios – via Siconv –, assim como o controle patrimonial e a avaliação do cumprimento de metas estabelecidas nos planos de trabalho e a sua prestação de contas.

8. As legislações aplicadas a esta modalidade de repasse são: i) Lei Federal nº 8.249, de 2 de junho de 1992; ii) Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016; iii) Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; iv) Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, para convênios celebrados a partir de 2017; v) Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, para convênios celebrados a partir de 2012; vi) Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, para convênios celebrados da publicação até 31 de dezembro de 2011; vii) Portaria MTE nº 812, de 18 de junho de 2015; viii) Instrução Normativa Senaes nº 1, de 4 de junho de 2012; ix) Instrução Normativa Senaes nº 2, de 5 de junho de 2012; e x) Lei de Diretrizes Orçamentárias para cada ano de vigência do convênio, no caso de ajustes de plano de trabalho.

A função trabalho no Orçamento Geral da União representava a quarta maior despesa do governo federal.⁹ A efetividade do gasto social, contudo, principalmente no caso de políticas implementadas por meio de convênios e congêneres celebrados com outros entes da Federação e com entidades públicas não estatais, tais como as organizações da sociedade civil, depende de processos estruturados de acompanhamento, monitoramento, avaliação e aprendizagem em políticas públicas, visando ao aprimoramento da implementação destas políticas. Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) apontou a necessidade de aperfeiçoamento por parte do MTb do acompanhamento das transferências voluntárias sob sua responsabilidade, de modo a garantir o alcance de seus objetivos propostos.¹⁰

Torna-se importante reconhecer então que, para cumprir com os imperativos legais associados à modalidade de repasse e, ao mesmo tempo, conduzir processos qualificados de gestão de políticas sociais, seria necessário, de um lado, o fortalecimento da força de trabalho à disposição do MTb, e, de outro, a profissionalização da gestão pública, por meio da incorporação de profissionais com atribuições compatíveis com a gestão de políticas sociais.

Uma das estratégias passíveis de serem mobilizadas com esse intuito foi o acompanhamento descentralizado das políticas públicas, que, no caso daquelas sob a responsabilidade do MTb, poderiam valer-se não apenas de júri, mas, de fato, da estrutura descentralizada do órgão, que contou com unidades e subunidades em todos os estados da Federação, por meio, respectivamente, de SRTs e de gerências regionais.

Dito isso, é preciso reconhecer a atuação da Senaes no sentido do aperfeiçoamento da execução e do acompanhamento das ações, dos programas e das políticas de fomento à economia solidária, por intermédio da análise da legislação pertinente e da jurisprudência na matéria. Ressalta-se também a regulamentação da execução e do acompanhamento de convênios e congêneres, principalmente por meio da implantação de instrumentos, procedimentos e processos de trabalho em conformidade com a legislação vigente.

Embora essas ações sejam decorrentes de imperativos legais, a operacionalização de uma estrutura capacitada para a gestão de convênios, no âmbito do governo federal, não é um passo trivial, como qualquer análise dos acórdãos do TCU pode facilmente apontar. Isso denota o esforço empenhado para a construção de capacidades estatais voltadas à gestão de transferências voluntárias, em uma secretaria nacional relativamente recente, sobretudo se levar em conta a inexistência de passivos, no que se refere à prestação de contas de convênios e congêneres sem a devida análise e emissão de parecer conclusivo.

9. Para uma análise geral dos gastos e dos mecanismos de financiamentos de programas do MTb, ver Silva (2018b).

10. Ver Acórdão nº TC 018.840/2014-0, cujo relator foi o ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, foram celebrados 34 convênios ou congêneres entre a Senaes e as instituições com sede no estado. Desses instrumentos de repasse orçamentário, vinte foram celebrados com governos locais (dezenove com governos na esfera municipal e um na esfera estadual) e quatorze com entidades de apoio e fomento, incluindo universidades e organizações públicas não estatais.¹¹

Segundo Anze (2017), o estado de São Paulo recebeu, no período analisado, cerca de R\$ 78,5 milhões, considerando a soma dos projetos relativos às políticas de fomento à economia solidária pelo governo federal, o que confere o investimento médio anual da ordem de R\$ 15,75 milhões. O estado de São Paulo representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados nessas políticas em todo o território nacional, levando em conta tanto os gastos diretos do governo federal quanto as transferências de recursos que, juntos, totalizaram, aproximadamente, R\$ 260 milhões. Por si só, tais informações já justificam uma avaliação mais sistemática sobre os fatores condicionantes e as restrições à implementação das metas previstas nos projetos conveniados.

Nesse sentido, esta seção está dividida em duas subseções. Na subseção 4.1, são contextualizadas as questões sobre as quais recaíram os esforços de análise aqui propostos. Na subseção 4.2, são apresentados os resultados obtidos quanto aos desafios políticos para a implementação efetiva dos convênios celebrados no âmbito das políticas de fomento à economia solidária em São Paulo.

4.1 Periodização das ações pesquisadas

Para os objetivos desta pesquisa, foram analisados os convênios celebrados pela Senaes ao longo do período 2011-2013 no estado de São Paulo. A maior parte deles encontrava-se em fase final de execução, tendo sua previsão original de execução, de 24 meses, prorrogada por meio de aditamento de prazo, alcançando a vigência regular máxima de sessenta meses. Em alguns casos, as prefeituras solicitaram prorrogação excepcional da vigência. Nesse sentido, é importante compreender as razões da necessidade da ampliação do prazo previsto, à luz da dinâmica e das especificidades da administração pública municipal.

Considerando-se, contudo, que a maior parte dos convênios (57%) foi celebrada em 2012, já ao final do primeiro semestre, e que nesse mesmo ano foram realizadas as eleições municipais, pontua-se que a vedação imposta pela Lei nº 9.504, de 1997, referente ao repasse de recursos de transferências voluntárias da União a estados e municípios nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, realizado em 2 de outubro de 2012, significou que os recursos da primeira parcela para a

11. Até o final de 2017, encontravam-se em prestação de contas onze convênios, e, em fase final de execução, outros dez convênios.

maior parte desses convênios só puderam ser descentralizados após o pleito. Nos casos em que houve segundo turno, a descentralização de recursos somente pôde ser realizada ao final do exercício, no contexto mais amplo de fim de mandato dessas prefeituras.

Dessa forma, os projetos submetidos e aprovados aos editais mencionados foram elaborados pela gestão municipal eleita para o período 2008-2012, que tinha as ações de fomento à economia solidária em sua plataforma de governo.¹² Porém, sua execução ficou a cargo da gestão subsequente, que não necessariamente poderia estar disposta a assumir os acordos e as atividades previstas. Ou seja, a efetiva implementação das ações previstas nos convênios associados a esses editais foi realizada por uma nova administração municipal.

Por isso, para compreender o descompasso verificado entre a vigência prevista e a empiricamente observada na execução dos convênios celebrados junto à Senaes, optou-se por considerar a dinâmica política no nível dos municípios como uma possível variável explicativa. Para testá-la, foram observadas as respostas dadas às questões aplicadas junto aos gestores responsáveis pelos convênios que fazem referência à: i) troca de equipes; ii) realização ou não de processos de transição de governo; e iii) qualificação e preparo dos gestores ingressantes no que se refere às políticas de fomento à economia solidária, à economia solidária *per se*, à gestão e operacionalização de convênios, ao manuseio do Siconv, às rotinas e procedimentos da administração pública.

Esses desafios, de caráter eminentemente procedimentais, associam-se, em última análise, a outro desafio, de caráter estruturante, relativo à prioridade dada às políticas de fomento à economia solidária nos programas e planos da administração eleita em 2012. Eles envolvem dinâmicas complexas, ancoradas em processos mais amplos de articulação política e de coordenação federativa em políticas públicas que ultrapassam os limites das ações envolvidas no acompanhamento de convênios *stricto sensu*. Com isso, buscou-se tratar da dimensão no nível de gerência envolvida no acompanhamento da implementação de programas e ações estabelecidos em parceria com o governo federal, considerando que essa dimensão se apresenta como crítica, mesmo quando existe consenso federativo e setorial acerca da relevância dessas políticas.

4.2 Desafios para a implementação

Os resultados permitem afirmar que, entre os principais desafios que constroem a condução adequada de projetos financiados por órgãos federais, a dinâmica política eleitoral, no nível local, surge como variável importante a ser levada em conta na

12. Vale ressaltar que a submissão do projeto ao edital de chamada pública era voluntária.

seleção e no acompanhamento de parcerias a serem estabelecidas com governos subnacionais para o repasse de recursos orçamentários, uma vez que ela interfere no cronograma de atividades, na execução e na prestação de contas.

Nas eleições de 2016, que conduziram os novos gestores que atuam nas fases finais da execução dos convênios celebrados com a Senaes, destaca-se que, em sua maioria, as equipes responsáveis foram substituídas, na medida em que trocas parciais ou totais conduziram a alterações de pessoal em 59% dos casos observados. Das equipes atuais, apenas 50% possuíam experiência anterior na administração pública, sobretudo no âmbito municipal. Assim, o conhecimento declarado dessas equipes acerca da gestão de convênios, para 17% dos casos, é baixo, sendo que, em 34% dos casos, as prefeituras possuem pouco ou muito pouco domínio do Siconv, instrumento fundamental para a gestão e a implementação de políticas públicas viabilizadas por meio de transferências voluntárias da União e operacionalizadas por intermédio de convênios.

Esses achados podem estar associados a não existência de processos ou procedimentos de transição de governo: na maioria das prefeituras entrevistadas (42%), esses processos e procedimentos não foram realizados. Ademais, os dados mostram que: 17% das prefeituras admitiram possuir pouco domínio sobre o objeto do convênio; 16% responderam ter pouco ou muito pouco domínio sobre o plano de trabalho e a execução do convênio; e 33% não tiveram conhecimento sobre os resultados alcançados até aquele momento, por meio da execução dos convênios.

No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, um quarto das prefeituras que responderam ao questionário possuía pouco ou muito conhecimento sobre essas políticas, enquanto apenas 34% das prefeituras presentes no universo de pesquisa declararam ter conhecimento suficiente. Há, também, para 17% delas, desconhecimento sobre a economia solidária *per se*.

Esses dados sistematizados apontam, por fim, no caso de políticas públicas cuja implementação ultrapasse o mandato municipal, a necessidade imperiosa de treinamento e qualificação de novos gestores. Essa qualificação deve ser planejada tanto em matéria de economia solidária e das políticas de fomento quanto em termos de elementos envolvidos na gestão e na operacionalização de convênios, como é o caso do Siconv, de forma a auxiliar as equipes a documentar e consolidar os resultados alcançados por meio da implementação destas políticas.

Nesse sentido, considera-se que a pesquisa fornece elementos substantivos para a reflexão sobre os desafios para a implementação de políticas públicas executadas pela União em parceria com os demais entes da Federação. A análise das variáveis intervenientes, no campo da ação estatal, sobretudo no nível de gerência, é uma fonte rica para a reflexão dos desafios para a implementação, na medida em que representam um campo passível de atuação no âmbito do acompanhamento da execução de convênios e outros instrumentos de repasses de recursos por parte da União.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou apresentar elementos para a análise dos desafios que envolvem a implementação e o acompanhamento descentralizados de políticas públicas via instrumentos de repasses de recursos orçamentários da União para os demais entes intrafederativos. Em particular, o foco recaiu sobre as políticas de fomento à economia solidária, operacionalizadas via convênios celebrados pela Senaes/MTb junto a secretarias municipais no estado de São Paulo.

Os resultados mostram que existem questões operacionais relevantes a serem levadas em conta no processo de implementação de programas federais por governos subnacionais, por intermédio de convênios e outros instrumentos congêneres. Entre essas questões, destaca-se o papel da dinâmica político-eleitoral no nível local, na condução dos cronogramas (execução e prestação de contas) de projetos selecionados e financiados por órgãos federais. Isso porque, conforme se observou na pesquisa, a dinâmica eleitoral conduz a troca de equipes nas administrações públicas municipais sem que geralmente ocorram procedimentos de transição de governo adequados entre elas, o que compromete a apropriação dos agentes públicos ingressantes acerca dos convênios vigentes e dos instrumentos necessários à sua implementação (plano de trabalho, objeto, resultados alcançados).

O ingresso, em percentual relativamente elevado de equipes sem experiência na gestão pública, imprime a necessidade de treinamento acerca da gestão, da documentação e da operacionalização de convênios. No caso específico das políticas de fomento à economia solidária, observa-se, a partir dos casos analisados, a necessidade imperiosa do treinamento nessa modalidade de políticas, de forma a fornecer aos gestores responsáveis os subsídios para a sua atuação diante de convênios associados a essas políticas.

Portanto, as experiências aqui analisadas apontam para a viabilização de processos de desenvolvimento de capacidades estatais para a gestão de políticas sociais em geral, e o conseqüente aprimoramento da implementação das políticas públicas de fomento à economia solidária em particular, a partir da realização do acompanhamento, do monitoramento e da avaliação das iniciativas, dos projetos e dos programas vinculados às transferências voluntárias realizadas pela União, por meio de convênios e congêneres celebrados com a Senaes/MTb.

REFERÊNCIAS

ANZE, V. R. Políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo no período recente (2011-2016): simulação de possíveis *paybacks* para o investimento público e considerações para a expansão do fluxo de benefícios associados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 62, p. 152-165, 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004.

_____. Ministério do Trabalho. Portaria GM/MTb nº 1.151, de 30 de outubro de 2017. Aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao ministro de Estado do Trabalho e específicos singulares do Ministério do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 2017.

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

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:** uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, n. 58, p. 91-100, 2015.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Questionário aplicado e tabulação dos dados

Questões	Respostas	Observações	%
	Sim	7	87,5
1) Houve troca de equipe?	Não	1	12,5
	Total	8	100,0
	Parcial	5	62,5
	Total	2	25,0
1.1) Se sim, a troca foi...	Em branco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Não	5	62,5
2) Houve equipe, processo ou procedimentos de transição entre a gestão anterior e a atual?	Sim	2	25,0
	Não se aplica	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	2	25,0
3) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o objeto do convênio.	Suficiente	5	62,5
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
4) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o plano de trabalho do convênio.	Suficiente	6	75,0
	Pouco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
5) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre a execução do convênio até o presente momento.	Suficiente	6	75,0
	Pouco	1	12,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	1	12,5
6) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre os resultados alcançados do convênio.	Suficiente	4	50,0
	Pouco	3	37,5
	Total	8	100,0
	Muito pouco	2	25,0
7) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre economia solidária.	Suficiente	5	62,5
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0

(Continua)

(Continuação)

Questões	Respostas	Observações	%
8) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre políticas públicas de fomento à economia solidária.	Muito pouco	2	25,0
	Pouco	1	12,5
	Suficiente	4	50,0
	Pleno	1	12,5
	Total	8	100,0
9) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre a gestão e a operacionalização de convênios.	Muito pouco	2	25,0
	Suficiente	6	75,0
	Total	8	100,0
10) Avalie o grau de apropriação da equipe atual sobre o Siconv.	Muito pouco	2	25,0
	Pouco	2	25,0
	Suficiente	4	50,0
	Total	8	100,0
11) A equipe atual possui experiência na gestão pública?	Sim	6	75,0
	Não	2	25,0
	Total	8	100,0
11.1) Se sim, assinale.	Municipal	5	62,5
	Municipal e estadual	1	12,5
	Não responderam	2	25,0
	Total	8	100,0

Elaboração dos autores.

A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CICLO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (2004-2019): DA INSERÇÃO NA AGENDA À CRISE DE PARADIGMA¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público consiste em um instrumento de gestão no qual são formalmente registradas as expectativas de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em determinado período de tempo. Dada sua relevância na orientação da ação governamental, ele deve ser assumido como algo que vai além de mero instrumento técnico-contábil. Na medida em que representa a expressão mais visível e objetiva do fundo público, ele se torna um campo de disputa política no qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletem as correlações de forças na sociedade e os interesses envolvidos no controle dos recursos existentes. Por isso, o estudo sobre a composição do orçamento e sua efetiva execução é de grande importância para se compreender a dinâmica das políticas sociais, sobretudo quando se trata de programas inovadores na agenda governamental.

Nessa perspectiva, este estudo insere-se no debate sobre planejamento orçamentário no Brasil a partir de uma temática específica de política social, a economia solidária, enquanto área de ação governamental relativamente recente. O questionamento orientador para essa pesquisa foi: como se comporta a dinâmica de execução orçamentária da Política de Economia Solidária inserida nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal?

O objetivo principal foi analisar a trajetória orçamentária (processo de planejamento e execução) e as condicionalidades operacionais de implementação da Política de Economia Solidária no governo federal. Especificamente, a pesquisa visou: i) verificar o seu enquadramento nos instrumentos de planejamento orçamentário; ii) calcular o índice de execução orçamentária de cada ano a partir das

1. Este capítulo refere-se à versão revisada de texto publicado pelo Ipea como Texto para Discussão, n. 2434. Disponível em: <<https://bit.ly/2YywkyM>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

ações programadas; iii) identificar padrões temporais no processo de execução da política; e iv) identificar fatores institucionais e infraestruturais intervenientes sobre os resultados obtidos. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes PPAs: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019.

Partiu-se do entendimento de que a verificação dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece indicativos importantes sobre as prioridades assumidas por um governo, visto que eles apontam os itens da agenda e suas respectivas dotações de recursos para que o conjunto das ações planejadas possa, de fato, resultar no alcance das metas estipuladas. Logo, a verificação da estrutura e do dimensionamento dos gastos permite compreender a relevância que cada *domínio de política pública*³ adquire no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país, abrindo novos caminhos de problematização da trajetória de implementação para além dos gastos públicos propriamente ditos.

Todavia, ressalta-se que, embora este estudo assumia o grau de exequibilidade orçamentária de uma política pública como dimensão importante de avaliação, ela não é a única possível. Tampouco deve ser encarada como fim em si mesmo, pois o nível de dispêndio não necessariamente implica melhores resultados a partir do uso desses recursos. Nesse sentido, a abordagem escolhida foi no intuito de verificar a evolução relativa da Política de Economia Solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal no período especificado, e não aferir a qualidade ou efetividade desses gastos junto ao público atendido.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, constam as fontes de dados e o instrumental analítico escolhido. Segue na seção 3 a síntese das questões fundamentais envolvidas no processo de planejamento orçamentário no Brasil. Na seção 4, há uma apresentação sequencial das questões fundamentais envolvidas no processo de inserção da economia solidária na agenda do governo federal brasileiro. Na seção 5, são discutidos os resultados encontrados no tocante à dinâmica de execução orçamentária da Política de Economia Solidária ao longo de todo o período analisado, divididos em três momentos críticos. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas. Com isso, pretende-se contribuir com a reflexão sobre os limites e constrangimentos político-administrativos para a manutenção de temáticas inovadoras na agenda governamental.

3. Um domínio de política pública envolve um campo de poder formado por grupos organizados de atores e instituições, portadores de interesses, valores e posições políticas heterogêneos, em situações desiguais na posse de recursos econômicos e no exercício da capacidade de influência e decisão. São espaços marcados por tensões, disputas e confrontos, mas também possibilita relações de aprendizado, experimentação e inovação no padrão de relações (cooperação, compromissos, acordos e coalizões).

2 FONTES DE DADOS E INSTRUMENTAL ANALÍTICO

Como insumos básicos para a discussão aqui empreendida, foram utilizados os relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) para os anos referentes aos quatro PPAs realizados desde a inserção da temática da economia solidária na agenda governamental (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), além de documentos oficiais de acompanhamento e prestação de contas elaborados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), unidade gestora dos programas analisados. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas com dois ex-diretores e dois técnicos que atuaram na Senaes.

Para acompanhar o processo analítico, optou-se por calcular um índice de execução orçamentária (IEO) para cada uma das ações planejadas nos programas relacionados à Política Nacional de Economia Solidária (PNES) em cada ano do período abordado pela pesquisa. Esse índice pode ser determinado pela seguinte fórmula:

$$IEO_t = (\Sigma RE_t / \Sigma RA_t) \times 100, \quad (1)$$

em que: IEO_t é o índice de execução orçamentária; ΣRE_t equivale ao somatório das receitas orçamentárias executadas; e ΣRA_t , ao somatório das receitas orçamentárias totais aprovadas.

Para fins de cálculo do IEO, foi considerado o valor *liquidado* em cada exercício orçamentário, ou seja, o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável. Todos os valores apresentados estão deflacionados para dezembro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ressalta-se que os cálculos realizados não incluíram recursos de ações executadas por outras unidades gestoras nem possíveis destinações orçamentárias advindas de emendas parlamentares.

Os valores de IEO calculados para cada ano permitiram uma série de problematizações sobre a trajetória operacional da Política de Economia Solidária no governo federal, tanto em termos de prioridades programáticas internas, quanto no que diz respeito à evolução da importância relativa da política no campo estratégico mais amplo das políticas sociais. Para fins de comparação, o gráfico A.1, no apêndice A, apresenta a evolução dos indicadores referentes à dotação e execução orçamentária entre 2004 e 2018 para a União, o Ministério do Trabalho como um todo e a Senaes.

3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O planejamento de qualquer ação governamental precisa levar em conta o dispêndio de recursos necessários para sua efetivação, incluindo tanto atividades de custeio (pagamentos de serviços prestados por organismos privados, aquisição de material de consumo etc.) quanto de investimentos (construção de prédios, aquisição de

equipamentos etc.). Ademais, cada domínio de política pública estabelece seu próprio arranjo de implementação, que, por sua vez, depende de uma série de fatores, entre os quais estão: a estrutura burocrática responsável pela atribuição; as coalizões de interesse que dão sustentação política à temática em particular; as relações inter-federativas e os instrumentos de coordenação envolvidos nas tomadas de decisão; entre outros. Portanto, estudar uma determinada política pública exige conhecer esses detalhes, nem sempre muito visíveis, que compõem sua dinâmica operativa.

No Brasil, as diretrizes que definem o ciclo de planejamento e governança orçamentária estão previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 165), expressas com base em um processo integrado de alocação de recursos que compreende as atividades de planejamento e orçamento. Para isso, foram definidos três instrumentos, de iniciativa do Poder Executivo, que são: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Conforme destacado por Silva e Ziviani (2020, p. 16), tais instrumentos:

devem guardar coerência interna em todas as suas dimensões e em seus elementos, integrando também planos e programas nacionais, regionais e setoriais, estabelecidos constitucionalmente ou por qualquer outra forma normativa, ou seja, políticas setoriais, planos, programas, leis etc. Nada deveria estar fora dos processos de planejamento previstos por esses três instrumentos, nenhum investimento ou nenhuma despesa podem ser realizados sem inscrição prévia no PPA ou sem previsão legal.

O PPA consiste em um planejamento de médio prazo, com alcance temporal de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato presidencial vigente e vai até o primeiro ano do mandato subsequente.⁴ Seu objetivo é orientar as decisões alocativas de governo, definindo os programas, as metas e as prioridades da administração ao longo daquele período. Segundo Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 51), o PPA tem a particularidade de “reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre setores com distintas perspectivas”.

As políticas previstas no PPA são apresentadas na forma de *programas*. Por sua vez, os programas se desdobram em projetos e ações, com seus respectivos objetivos, público-alvo, beneficiários, recursos, resultados esperados e identificação de unidades orçamentárias responsáveis.

Com relação à LDO, pode-se dizer que ela cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas

4. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência estende-se até o fim do primeiro ano da próxima administração.

da administração pública federal. Ela também estabelece as prioridades e as metas da administração pública para cada ano.⁵

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Ela indica uma projeção para o ano seguinte de todas as despesas e receitas públicas, além de definir isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. A LOA tem vigência anual, e os recursos são liberados de acordo com o fluxo de receitas.

Embora possa ser considerado um sistema consolidado na estrutura da administração pública brasileira, o modelo do ciclo orçamentário abre espaço para alguns problemas que dificultam a ação mais estratégica de implementação de políticas públicas por parte dos órgãos executores. Um deles refere-se à centralidade de seu caráter fiscal, que se traduz no engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo, baseada no controle físico-financeiro de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo. Nessa perspectiva, em vez do PPA orientar a elaboração do orçamento, é o orçamento que condiciona o plano, subvertendo o princípio constitucional que define toda a lógica operacional. Isso compromete seriamente a capacidade do PPA de conduzir a ação estratégica governamental, tornando-o, efetivamente, mera formalidade constitucional de prestação de contas (Cardoso Júnior e Coutinho, 2014; Couto e Cardoso Júnior, 2020; Couto, 2020).

Ademais, mesmo após a definição e aprovação da LOA, existe uma série de fatores que interfere tanto nos processos de planejamento no âmbito dos ministérios setoriais quanto na própria capacidade das agências estatais em executar o orçamento aprovado. Tal dinâmica exige que os agentes responsáveis tenham que repactuar ano a ano, em meio aos mais distintos *lobbies* atuantes no Congresso, a garantia do que está previsto no PPA, enfraquecendo o orçamento como espaço democrático para as escolhas de prioridades na alocação de recursos públicos (Rezende, 2015).

O Poder Executivo também conta com prerrogativas para influir na gestão e execução do processo orçamentário, que o capacitam a estabelecer suas prioridades de política pública. Com isso, os valores estão sujeitos a sofrer cortes, contingenciamentos ou mesmo suplementações ao longo do exercício, a depender de mudanças nas receitas estimadas ou novas necessidades de dispêndio, para o atendimento

5. De acordo com a CF/1988, a LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências financeiras de fomento, definir critérios para autorizações de despesas, formas de utilização da reserva de contingência e condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas, além de definir regras para admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração e criação de cargos públicos. Posteriormente, a LDO também passou a apresentar o Anexo de Metas Fiscais (Lei Complementar nº 101/2000), estipulando as metas anuais do resultado nominal e primário de cada orçamento, entre outros indicadores fiscais, em valores correntes e constantes relativos a receitas e despesas, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Ela também ordena a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento (Salvador, 2010; Couto e Cardoso Júnior, 2020).

de diretrizes fiscais do governo estabelecidas na LDO. Conforme explicado por Figueiredo e Limongi (2008, p. 32):

a posição privilegiada do Executivo é reforçada pelas normas que regulam a execução dos gastos previstos. A lei orçamentária é autorizativa, mas não mandatória. Isto é, o Executivo necessita de autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos que estão autorizados. Como os desembolsos autorizados pela lei dependem do comportamento efetivo da receita, tornou-se prática corrente a emissão, por parte do Executivo, de decretos estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Trata-se dos conhecidos decretos de contingenciamento promulgados ao longo do ano e que acabaram sendo incorporados ao processo orçamentário pela LRF.

Contudo, vale ressaltar que o Executivo não atua totalmente livre de constrangimentos políticos na tomada de suas decisões, uma vez que ele “é obrigado a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental” (Santos *et al.*, 1997, p. 119).

Existe ainda uma diversidade de fatores que emergem ao longo do processo de implementação dos diferentes programas previstos no PPA que também influenciam na capacidade de execução orçamentária, entre os quais estão: dificuldade de cumprimento das formalidades requeridas nos projetos; paralizações determinadas pelo Judiciário e órgãos de controle; mobilizações de grupos da sociedade civil em defesa de interesses específicos, entre outros. Tais fatores se refletem de maneira diferenciada na agenda do governo federal.

Nesse sentido, o ciclo orçamentário brasileiro configura-se como uma arena na qual ocorre a disputa entre os diferentes domínios de política pública por maior centralidade na agenda governamental.⁶ Essa *economia política* do orçamento envolve uma dinâmica complexa de espaços de decisão, coalizões de interesse e recursos de poder que vão definir ao longo do ano o espaço de cada item. Por isso, a análise da destinação e execução orçamentária nos diferentes exercícios anuais surge como um horizonte importante para o acompanhamento de políticas específicas ao longo de sua trajetória, fornecendo elementos importantes para a problematização mais sistemática da atuação do poder público em determinadas áreas de intervenção.

4 INSERÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

O retorno das liberdades de associação e da participação democrática no Brasil após a CF/1988 tornou mais complexa a disputa por espaço na agenda governamental (Silva, 2018c; Avelino e Fonseca, 2018). Paralelamente, o país também passou por

6. A formação da agenda governamental pode ser considerada um processo no qual atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões assumidas como problemas a serem enfrentados pelo poder estatal (Kingdon, 1995).

fortes transformações no cenário econômico, sobretudo com o aprofundamento do processo de liberalização comercial e reestruturação produtiva nos anos 1990, que resultou em mudanças estruturais do mercado de trabalho, com elevação da taxa de desemprego e da informalidade (Pochmann, 2001; Oliveira e Silva, 2018).

Diante dessa realidade, alguns movimentos sociais levantaram debates na sociedade sobre alternativas para a geração de trabalho e renda dignos para famílias em situação de incerteza econômica. Em meio a esse conjunto de mobilizações, surgiu o conceito de *economia solidária*, como elemento aglutinador de todo um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas consagradas em movimentos de trabalhadores, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências de organização de grupos sociais em territórios específicos, visando ao fomento de oportunidades endógenas de produção e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais (Singer, 2000; Gaiger, 2006; Silva, 2017a; 2018a; 2018b).

À medida que o conceito foi ganhando maior densidade social, adentrando-se também no meio acadêmico, abriram-se possibilidades de apoio governamental por meio de programas específicos. Em seu conjunto, as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma proposta de ação pública na geração de trabalho e renda, incluindo oficialmente o trabalho associativo como estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e viabilização dos projetos de desenvolvimento local. Alguns autores ressaltaram que todo esse processo fez com que a economia solidária emergisse como *novo paradigma* de políticas públicas (Araújo e Silva, 2005; Silva, 2010; Nagem e Silva, 2013).

As primeiras experiências nas esferas administrativas subnacionais surgiram ainda no fim dos anos 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre). Após as eleições municipais de 2000, algumas prefeituras importantes, entre elas as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte, e mesmo a da maior cidade do país, a de São Paulo, apresentaram experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária (França Filho, 2006; Silva, 2010; Cunha, 2012).

A alçada da economia solidária à condição de política pública na esfera federal de governo no Brasil valeu-se, em grande medida, do acúmulo dessas experiências subnacionais (muito distintas quanto à concepção, institucionalidade, recursos alocados e geração de resultados). Elas serviram de base para que, em 2002, o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro) – embrião do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) – apontasse ao recém-eleito presidente da República um conjunto de parâmetros para uma política pública nacional dedicada a esse campo (Silva, 2018b).

Os termos apresentados pelo GT Brasileiro diziam que a política pública nacional de economia solidária poderia se constituir em uma ação inovadora de promoção, apoio e fortalecimento de práticas socioeconômicas cooperativas e associativas, o que também significaria a construção de alternativa ao desemprego e à exclusão. Isso porque, no conjunto, haveria a potencialidade de articular o crescimento econômico à distribuição de renda, à ampliação da cidadania e à melhoria da qualidade de vida da população.

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

Nesse sentido, as propostas sugeridas na carta do GT Brasileiro dirigida ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva ancoravam-se em três perspectivas normativas, a saber.

- 1) *As políticas públicas de economia solidária são políticas de desenvolvimento.* Considera-se que essas políticas são vocacionadas para a promoção do desenvolvimento, especialmente de base local e territorial, por meio da organização produtiva articulada de grupos sociais fragilizados. Assim sendo, não devem ser relegadas à condição de políticas de corte meramente assistencial ou compensatório.
- 2) *As políticas públicas de economia solidária têm natureza transversal.* Compreende-se que a economia solidária mobiliza, para além de aspectos econômicos, questões de natureza social, tais como: geração de renda, afirmação de identidades culturais, preservação ambiental, protagonismo local etc. Daí a necessidade de articulação governamental entre diferentes pastas setoriais.
- 3) *As políticas públicas de economia solidária são políticas de ampliação da cidadania.* Em primeiro lugar, devem reconhecer os direitos de cidadania quanto à diversidade de sujeitos sociais, formas de produção, reprodução e distribuição de riquezas. Em segundo lugar, sua articulação com organizações da sociedade civil (OSCs) envolvidas com o tema – as chamadas entidades de apoio e fomento (EAFs) – é essencial para sua efetividade (Silva, 2016). Por fim, como temática de política pública, a economia solidária exige a institucionalização de mecanismos ativos e permanentes de controle social (como conselhos e conferências).

Para execução de um programa com essas diretrizes, a proposta solicitava a criação de estrutura gestora própria. Na edição do III Fórum Social Mundial (FSM), em janeiro de 2003, a criação da Senaes foi anunciada, juntamente com a escolha do professor Paul Singer para ser o seu dirigente.

Apesar disso, não havia consenso sobre o lugar institucional que a economia solidária deveria ocupar no governo federal. A primeira alternativa considerada pelo governo foi associar a temática à oferta de microcrédito a empreendimentos coletivos, de modo que se previu sua inserção na diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Considerou-se também que deveria ser alocada em um departamento da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), integrando a seu favor as políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ou estar sob a competência de um órgão do Ministério da Assistência Social; ou do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar; ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Venceu o posicionamento de que as políticas para a economia solidária mereciam ser tratadas no MTE (por ser sua tarefa histórica proteger o trabalho) e dentro dele, numa secretaria finalística particular (Cunha, 2012).

A viabilização da Senaes se deu então por intermédio da aprovação de uma emenda modificativa proposta pelo deputado Wasny de Roure (PT/DF), em fevereiro de 2003, à MP nº 103 (convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Nela, sugeriu-se a inclusão do cooperativismo e associativismo urbanos como área de competência do MTE,⁷ com a adição à estrutura deste ministério de mais uma secretaria e de um conselho nacional. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004, da seguinte forma:

Art. 18: À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete:

- I) subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;
- II) articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III) planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV) colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;

7. Historicamente, a área rural cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), órgão que absorve as demandas do cooperativismo vinculado ao agronegócio e, por conseguinte, da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

- V) estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI) estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII) contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII) propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX) apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X) promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI) supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII) supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII) supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;
- XIV) apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e
- XV) articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência (Brasil, 2004).

Posto o caminho para a criação da Senaes, sua equipe inicial foi formada basicamente por gestores oriundos das políticas subnacionais de economia solidária e membros de entidades nacionalmente relevantes, com a missão de operacionalizar sua estrutura organizacional. Seus principais desafios eram:

- desenhar um conjunto de instrumentos de ação de forma a enfrentar as fragilidades econômicas dos empreendimentos solidários e viabilizar suas potencialidades;
- adequá-los às exigências burocráticas e políticas típicas de um órgão governamental federal; e

- manter o diálogo construtivo com a sociedade civil no transcurso destas tarefas.

Quanto à estrutura organizacional da secretaria, a negociação no interior do MTE e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) terminou por conduzir à criação de dois departamentos: o Departamento de Estudos e Divulgação (DED) e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (Defes), conforme listado nos quadros 1 e 2. A figura 1 apresenta a estrutura organizacional da secretaria.⁸

QUADRO 1
A economia solidária no governo federal

Concepção	Atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão (propriedade coletiva do capital e participação democrática).
Programa	Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd)
Objetivos do programa	Fortalecimento e divulgação da economia solidária nacional, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e proposição de medidas para articulação de políticas de finanças solidárias; • Intervenção na revisão da legislação de cooperativas e proposição do estatuto do empreendimento autogestionário; • Fortalecimento dos empreendimentos por meio do fomento material, articulação das cadeias produtivas e apoio ao consumo ético e ao comércio justo; • Estímulo à produção de conhecimentos, sistema de avaliação e de informações sobre economia solidária; • Fortalecimento dos espaços de organização da sociedade civil e demais entes governamentais para formulação de políticas públicas para o setor.
Público-alvo	Trabalhadores em risco de desemprego, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais, pequenos produtores familiares rurais e urbanos, empreendimentos de economia solidária (cooperativas, empresas autogestionárias, associações e outros), redes de economia solidária, agências de fomento, fóruns municipais e regionais de desenvolvimento, beneficiários de programas governamentais de inclusão social.
Estrutura da Senaes ¹	Departamento de Estudos e Divulgação; Departamento de Fomento à Economia Solidária.
Linhas de ação	Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES); Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária; Constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária; Promoção do consumo ético e sustentável; Assistência técnica para a geração de finanças solidárias.

Fonte: Barbosa (2006).

Nota: ¹A Senaes conta ainda com as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTs), que são estruturas ligadas ao Ministério do Trabalho em cada estado brasileiro.

8. O Decreto nº 5.063/2004 aprovou a estrutura regimental do MTE.

QUADRO 2

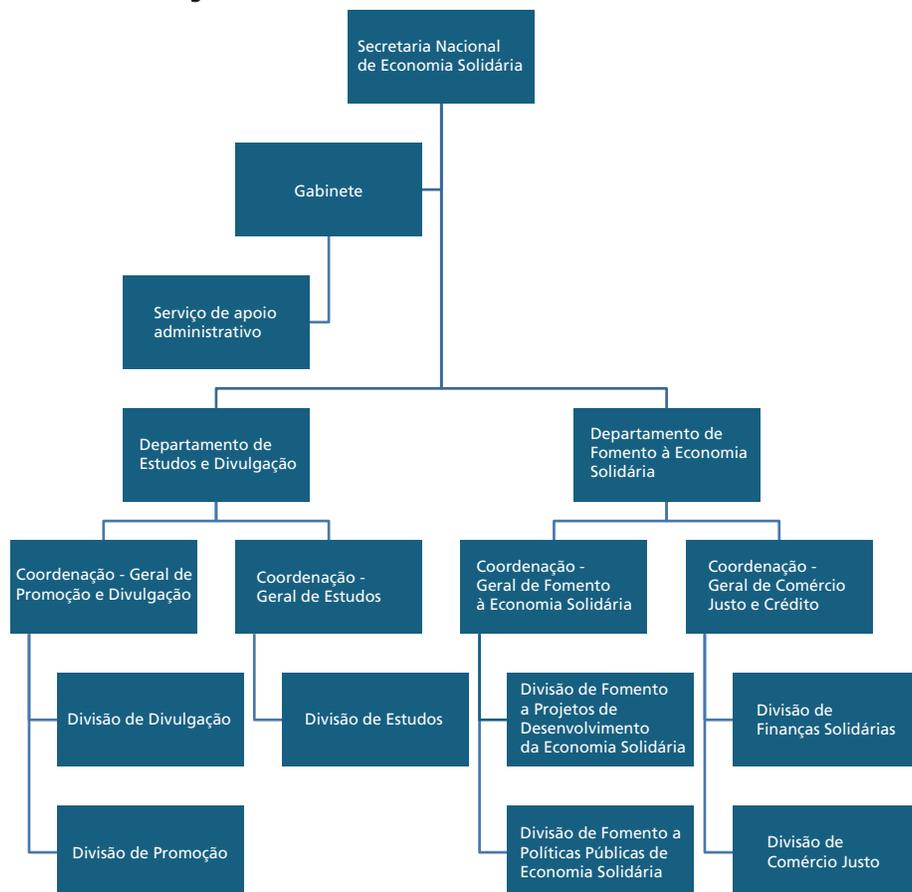
Síntese das competências dos departamentos da Senaes

Departamentos	Competências
Departamento de Estudos e Divulgação	Colaborar com o desenvolvimento e divulgação de pesquisas em economia solidária. Articular-se com o Departamento de Qualificação, da SPPE, para a promoção de ações de formação. Promover seminários, encontros etc., que tenham por divulgar e promover a economia solidária. Coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da área.
Departamento de Fomento à Economia Solidária	Promover ações, elaborar e coordenar programas que visem fortalecer a economia solidária. Coordenar a articulação e o desenvolvimento de parcerias com ONGs, entidades de classe, universidades etc., para o desenvolvimento de programas de economia solidária. Promover a criação e expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização, divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético e articulação de políticas de financiamento. Cooperar com a SPPE e outros órgãos de governo para a oferta de linhas de crédito adequadas aos empreendimentos solidários.

Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

FIGURA 1

Estrutura organizacional da Senaes



Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

A definição da estratégia de governo para a área também surgiu em diálogo com representantes de organizações da sociedade civil ligadas ao FBES, a partir de uma proposta denominada *Plataforma de Ação* (Silva, 2018b).⁹ Suas diretrizes foram incorporadas após a inserção da temática no PPA 2004-2007, por meio do Pesd, que se manteve no PPA 2008-2011. O nome do programa faria alusão à concepção da economia solidária enquanto modelo de desenvolvimento, e não apenas de combate à pobreza, mas ao mesmo tempo também evidencia o caráter de uma economia ainda em construção.

Com esse novo programa, a Senaes passou a compor oficialmente o processo de planejamento governamental, além de contar com orçamento e estrutura burocrática próprios, que lhe conferiram o *status* de unidade operacional no âmbito do governo federal. As ações previstas inicialmente foram no intuito de gerar soluções para os gargalos enfrentados pelos empreendimentos, sintetizadas em quatro temas estruturantes: i) *acesso a capital*: apoio à oferta de bens e serviços financeiros; ii) *acesso a conhecimentos*: formação, assistência técnica e pesquisas; iii) *acesso a mercados*: organização dos processos de produção e canais de comercialização; e iv) *arcabouço institucional-legal*: articulação em torno de marcos legais que reconheçam e apoiem o fortalecimento institucional da economia solidária (Cunha, 2012). O quadro 3 apresenta o desenho final do Pesd confirmado em 2004.

Cabe sublinhar que o Pesd também continha ações sem vinculação direta com a Senaes, tais como aquelas de apoio à geração de renda à população em situação de pobreza, de responsabilidade do MDS. Além disso, houve ações atreladas à Senaes que não estavam contidas no Pesd, como a ação de *Apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos*, do Programa de Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente (MMA).¹⁰

Esses são dois exemplos da tentativa de imputar um caráter intersetorial à Política de Economia Solidária no governo federal, a partir de parcerias firmadas e da descentralização de recursos. Tal relação se estendeu a outras estruturas governamentais, conduzindo à constituição de uma rede de políticas públicas diversificadas e não hierárquicas. Até o ano de 2010, havia 27 órgãos federais relacionados de alguma forma com a Senaes, sendo: dezessete ministérios;¹¹ duas secretarias especiais com *status* de ministério; uma autarquia (Companhia Nacional de Abastecimento – Conab); duas fundações públicas (Fundação Nacional

9. A proposta básica da plataforma configurava-se em torno de sete eixos: i) finanças solidárias; ii) marco legal; iii) educação; iv) comunicação; v) redes de produção, comercialização e consumo; vi) democratização do conhecimento e tecnologia; e vii) organização social da economia solidária.

10. Anexo II da Lei nº 10.933/2004, Plano de Ação para 2004.

11. Entre os ministérios, destacava-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar.

de Saúde – Funasa e Ipea); e cinco instituições financeiras públicas (Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Caixa Econômica Federal – Caixa, BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos – Finep). Em termos de ação prática, pode-se citar a cooperação mais ou menos estável em temas de mútuo interesse, a interdependência e o intercâmbio de recursos, saberes e informações (Singer, 2009; Faria, 2011; Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

QUADRO 3
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (2004)

Ações orçamentárias	Descrição	Órgão executor
Ações de geração de renda para populações carentes	Introduzir noções de autonomia, cooperativismo e associativismo nas populações atendidas pelo Programa de Atendimento Integral à Família (Paif). Aperfeiçoar as ações de geração de renda financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) desde 1996.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Promoção da inclusão produtiva	Fortalecer organizações e iniciativas de produção comunitária por meio do desenvolvimento integrado de projetos de educação socioprofissional, cidadã e ético-política; de investimentos em capital; e de disponibilização de assistência técnica.	
Ações emergenciais de geração de trabalho e renda	Realizar parcerias com organizações da sociedade civil e outras esferas do poder público para a geração e manutenção de postos de trabalho na economia solidária.	Senaes/ MTE
Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária		
Apoio à constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária	Concatenar ações da secretaria com outras esferas de governo, evitando sobreposição de ações e melhor distribuição de recursos.	
Assistência técnica para geração de finanças solidárias	Informar, cadastrar, promover integração e apoio a experiências de finanças solidárias.	
Funcionamento do CNES	Viabilizar o funcionamento deste espaço de interlocução sobre a política pública em questão.	
Promoção do consumo ético e comércio justo	Promover o consumo de produtos solidários. Realizar feiras e mostras de produtos em escalas geográficas diversas. Criar espaços de comercialização e articulação de empreendimentos e consumidores entre si.	
Publicidade de utilidade pública	Publicizar a economia solidária e suas políticas públicas. Divulgar estudos. Promover um centro de referência.	
Gestão e administração	Financiar o desenho de ações que possam se tornar finalísticas.	

Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

A construção dessa rede contemplou, ainda, a criação de espaços institucionalizados para sua articulação e fortalecimento, em acordo com suas perspectivas normativas de transversalidade e participação. Os principais foram: o CNES, criado pelo Decreto nº 5.811/2006, composto por representantes de diferentes esferas de governo e de OSC com a incumbência de buscar consensos em torno de ações de fortalecimento da economia solidária no Brasil (Alencar e Silva, 2013); e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), com a função de ampliar

o espectro democrático de discussão sobre prioridades da ação governamental em torno da temática, cujas três edições ocorreram em 2006, 2010 e 2014 (Silva, Cunha e Silva, 2018). Tais espaços são similares a outros criados para fortalecer a integração decisória entre Estado e sociedade civil no âmbito do governo federal, que Silva (2018c) denominou de *instituições de deliberação participativa* (IDP).

Com isso, a intenção era que a economia solidária se inserisse na agenda governamental não no sentido de ser adicionada a outro campo de política pública, como assistência, trabalho, agricultura etc., mas sim, que configurasse como “uma política pública própria, que mantém interface com as outras políticas, mas necessita de instrumentos próprios para o seu desenvolvimento” (Carneiro, 2014, p. 234).

Outra dimensão importante dessas atividades foi a aproximação da Senaes com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs).¹² O diálogo com os auditores fiscais permitiu fortalecer a ideia de que as cooperativas não representavam apenas um instrumento de flexibilização e/ou terceirização das relações de trabalho, sendo também, em muitas oportunidades, um importante mecanismo de (re)inserção de trabalhadores no mundo do trabalho.

A experiência na esfera federal também impactou nas estruturas administrativas subnacionais de governo. Segundo Goulart e Marin (2011), em 2008, havia quatorze estados e mais de duzentas prefeituras que desenvolviam políticas de apoio à economia solidária, inclusive com aprovação de leis específicas e constituição de conselhos (estaduais e municipais).

Com o Legislativo federal, a rede de políticas públicas de economia solidária também construiu vínculos em torno de uma luta por ordenamento jurídico mais favorável. O principal marco institucional desta relação foi a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em maio de 2007, no Congresso Nacional.

Além de articulações no plano nacional, a Senaes também desempenhou um importante papel de articulação internacional em eventos e programas voltados ao fortalecimento do trabalho associado.¹³ Foi também priorizada a integração regional latino-americana, e, em particular, em espaços institucionais do Mercosul. A partir de 2007, a Senaes passou a compor a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), proporcionando à época uma participação mais efetiva do Brasil nesse espaço, criado em 2001.

12. Posteriormente, as DRTs passaram a ser denominadas de SRTs.

13. Entre os países que mantiveram relações de cooperação nesse período estão: Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela, Paraguai, Bolívia, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros.

Desse modo, a inserção da economia solidária na agenda do governo federal se anunciou como ato desafiador para a administração pública. Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica uma perspectiva de atuação transversal e participativa. As contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas planejados foram, ao longo do tempo, sendo refletidas diretamente em sua capacidade de execução orçamentária, como demonstra a seção seguinte.

5 A SENAES E A TRAJETÓRIA OPERACIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Esta seção apresenta os resultados das análises sobre o processo de execução orçamentária da PNES. Por isso, o recorte temporal abrange os PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e parte do PPA 2016-2019.

Dado que essa trajetória possui determinantes políticos que exigem uma leitura para além da contabilidade final das finanças públicas, optou-se por discutir esses dados a partir de três momentos distintos da política identificados nesta pesquisa. O primeiro, caracterizado como momento de *inserção e consolidação* da economia solidária na agenda governamental, cobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011. O segundo, caracterizado como *expansão contraditória*, cobre o PPA 2012-2015. O terceiro, denominado *crise de paradigma*, aborda os primeiros anos do PPA 2016-2019.

5.1 Inserção e consolidação: PPAs 2004-2007 e 2008-2011

A Senaes iniciou suas atividades com a expectativa de fortalecer o conjunto de experiências que dão identidade à economia solidária no Brasil, mantendo a interlocução com diversos grupos da sociedade civil, bem como com os demais órgãos governamentais. Em 2004, passou a contar com orçamento próprio, que apesar de oscilações, manteve um crescimento real nesse primeiro momento. Porém, vale ressaltar que seus valores anuais nunca chegaram nem próximo de 1% do orçamento do MTE (gráfico A.1, apêndice A).

Ao analisar as ações previstas no Pesd, verificou-se que ocorreram alterações entre os dois PPAs. Por isso, optou-se por separar a dinâmica orçamentária das ações por PPA (tabelas 1 e 2).

TABELA 1
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2004-2007¹

Projetos/PPA		2004	2005	2006	2007	Total
0980 – Apoio à Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	4.151.068	1.757.877	1.335.007	2.766.080	10.010.032
	IEO (%)	77,3	3,4	99,6	96,7	73,2
2272 – Gestão e Administração do Programa	LOA (R\$)	3.185.115	777.529	842.276	719.924	5.524.843
	IEO (%)	92,1	62,2	72,9	99,3	85,8
2A84 – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	LOA (R\$)	0	0	1.473.983	764.597	2.238.580
	IEO (%)	0	0	96,8	96,9	96,8
2A85 – Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA (R\$)	0	0	515.142	4.319.972	4.835.114
	IEO (%)	0	0	81,8	77,7	78,1
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	1.217.136	770.063	432.418	372.560	2.792.178
	IEO (%)	40,7	52,3	60,5	0	41,2
4736 – Funcionamento do CNES	LOA (R\$)	812.400	774.777	0	0	1.587.177
	IEO (%)	100	73,4	0	0	86,6
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	LOA (R\$)	42.149.512	17.372.829	16.581.256	37.645.778	113.749.375
	IEO (%)	44,1	67,5	92,1	24,6	47,9
4739 – Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	LOA (R\$)	5.092.348	714.791	2.316.259	1.455.097	9.578.494
	IEO (%)	58,5	99,9	100	99,9	78,9
4744 – Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	LOA (R\$)	1.003.415	300.522	0	0	1.303.937
	IEO (%)	87,2	100	0	0	90,3
6540 – Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	LOA (R\$)	4.098.901	0	0	0	4.098.901
	IEO (%)	90,3	0	0	0	90,3
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	LOA (R\$)	0	3.167.486	3.474.389	13.070.304	19.712.178
	IEO (%)	0	96,4	98,7	97,3	97,4
Total Senaes	LOA (R\$)	58.524.779	24.858.345	26.128.454	60.394.387	169.905.966
	IEO (%)	60,8	77,4	97,8	94,1	81,1

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil — Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

TABELA 2
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2008-2011¹

Projetos/PPA		2008	2009	2010	2011	Total
2272 – Gestão e Administração do Programa	LOA (R\$)	1.055.876	1.010.173	1.399.938	1.444.500	3.595.773
	IEO (%)	92,2	98,4	89,7	50,2	75,8
2A84 – Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies)	LOA (R\$)	5.098.608	3.258.624	1.538.394	2.080.080	8.080.080
	IEO (%)	100	24,1	0	4,2	44,2
2A85 – Formação de Formadores e Gestores Públicos	LOA (R\$)	8.072.796	7.576.301	16.530.040	9.822.600	29.967.600
	IEO (%)	36,9	59,4	23,8	60,5	43,4
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	0	0	769.197	1.444.500	1944500
	IEO (%)	0	0	7,9	100	76,3
4737 – Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos	LOA (R\$)	10.068.221	4.910.958	4.307.502	48.065.308	59.803.538
	IEO (%)	0,1	0,1	0	7,6	6,1
4739 – Comercialização dos Produtos e Serviços	LOA (R\$)	4.355.754	8.778.733	3.230.627	5.055.750	15.106.658
	IEO (%)	0	51,4	43,8	76,1	49,9
4827 – Desenvolvimento de Tecnologias Sociais	LOA (R\$)	681.514	653.354	584.590	577.800	1.759.800
	IEO (%)	99,8	0	16,4	0	26,3
4850 – Fomento a Incubadoras	LOA (R\$)	4.758.701	2.036.640	3.384.466	4.911.300	11.161.300
	IEO (%)	59	24	13	44,4	39,6
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA (R\$)	4.100.822	3.665.183	4.198.276	0	7.391.435
	IEO (%)	0,4	0	45,6	0	17,0
8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA (R\$)	20.139.502	13.360.358	19.808.357	13.968.315	46.894.315
	IEO (%)	47,3	25,5	4,5	82,3	42,2
8138 – Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	LOA (R\$)	8.055.428	5.865.523	6.284.338	6.355.800	18.780.581
	IEO (%)	0	0	1,5	33,9	11,8
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	LOA (R\$)	3.059.165	2.932.762	2.999.868	0	5.550.000
	IEO (%)	16,2	0	0	0	5,3
8420 – Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.019.722	2.463.360	4.299.810	1.011.150	5.918.052
	IEO (%)	34,6	15,6	75	76,1	55,9
Total Senaes	LOA (R\$)	70.466.160	43.692.124	69.335.404	94.737.103	208.085.405
	IEO (%)	51,6	77,3	25,3	34,1	41,2

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Os números atualizados referentes às ações entre 2004 e 2007 indicam que o orçamento aprovado total foi de aproximadamente R\$ 170 milhões. Apesar da queda no período 2005-2006, há uma recuperação no ano seguinte, alcançando a maior dotação nesse PPA, com R\$ 60,4 milhões. Dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos foi a 4737 – *Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, com 66,5% do orçamento total.¹⁴

Destaca-se como fato relevante nesse seu primeiro PPA a elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, concluído em 2007. Nele constam informações sobre a realidade dos empreendimentos de economia solidária no Brasil, sob as mais variadas dimensões organizativas, com o intuito de subsidiar a reorientação programática da secretaria.

A evolução do valor orçamentário para a Política de Economia Solidária se manteve durante o PPA 2008-2011, que não trouxe inovações metodológicas significativa em relação ao anterior. O único ano com variação negativa na LOA foi 2009, que sofreu impactos da crise econômica global iniciada no ano anterior. O valor total no período (R\$ 208,1 milhões) representou acréscimo de 22,4% em relação ao PPA anterior. Em 2011, foi registrada a maior dotação orçamentária do quadriênio, com R\$ 94,7 milhões. Entre as treze ações previstas no Pesd (contra onze no PPA anterior), aquela com maior dotação aprovada foi a 8078 – *Agentes de Desenvolvimento Solidário*, com 23,3% do total para o período.

Além da definição orçamentária anual, outra questão importante diz respeito a sua execução. Até 2009, o IEO médio foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Entre 2008 e 2011, os dados da tabela 2 demonstram uma inflexão. Embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram queda acentuada nesse indicador, 25,3% e 34,1%, respectivamente.

Com isso, o IEO para todo o PPA 2008-2011 foi de 41,2%, praticamente a metade do alcançado no período anterior. Considerando somente o valor efetivamente executado, os gastos em valores reais foram maiores entre 2004 e 2007 do que entre 2008 e 2011 (R\$ 137,7 milhões contra R\$ 85,7 milhões). Tal resultado indica a existência de outros fatores além da aprovação da LOA que interferem na capacidade de execução analisada, e caso não sejam considerados adequadamente, podem levar a equívocos na análise de uma política pública *a posteriori*.

Entre os fatores indicados pelos atores entrevistados como determinantes para essa queda na capacidade de execução orçamentária no PPA 2008-2011,

14. Essa ação englobava um conjunto bastante heterogêneo de projetos, como o apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) e a criação dos centros públicos de economia solidária, voltados para prestar assistência técnica a empreendimentos associativos e redes de cooperação territoriais.

um deles diz respeito ao término do convênio junto à Fundação Banco do Brasil (FBB) em 2007, cuja vigência permitia maior agilidade no processo de execução das ações previstas (Nagem e Silva, 2013). Seguindo as novas orientações (Decreto nº 6.170/2007), a Senaes passou a fazer convênios por intermédio de chamadas públicas, elevando a quantidade de convênios celebrados. Porém, no ano seguinte foi publicada a Portaria Interministerial nº 127/2008, que colocou em prática o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv). Conforme relatos de entrevistas, essa normativa representou uma reconfiguração na relação entre o poder Executivo federal e seus demais parceiros governamentais subnacionais e da sociedade civil, uma vez que introduziu diversas novas exigências na execução de convênios, aumentando ainda mais a carga de complexidade que já havia em seus procedimentos de execução, acompanhamento e prestação de contas.

Como resultado dessas alterações normativas, houve aumento substancial do número de convênios celebrados entre 2004 e 2010 pela Senaes (de 8 para 44), principalmente, a partir de 2008, com a entrada em vigor desses novos dispositivos. Porém, o aumento do número dos convênios não foi acompanhado proporcionalmente pelo número de servidores (que aumentou de 35 para 44, no mesmo período), o que resultou na mudança da relação de servidores por convênio, comprometendo a capacidade interna de acompanhamento (Nagem e Silva, 2013).

Além dessas questões, há a necessidade de melhor entendimento da própria dinâmica do processo orçamentário no Brasil. Conforme explicou um dos entrevistados, existem alguns percalços até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA:

...você tem a LOA, que é uma lei autorizativa para o governo federal (...), ela autoriza o Poder Executivo naquelas ações, naqueles programas e naquelas finalidades. O governo federal está autorizado pelo Congresso a executar até certo valor de recursos. Como isso sempre passa por modificações no Congresso, e por qualquer outro motivo conjuntural, o governo pode refazer as suas contas. Então, normalmente, no início do ano, o governo ou mais especificamente esses três ministérios-chave que são Fazenda, Planejamento e Casa Civil definem o chamado limite orçamentário, ou para um ano todo ou para um determinado período, e o presidente da República emite um decreto estabelecendo esses limites por órgãos e não por programa ou por ações. Então a gente trabalha com esse limite (diretor A).

Essa sistemática de limites orçamentários acarreta alguns transtornos para o gestor responsável. Um deles é a inexistência de regularidade no fluxo financeiro, visto que o pagamento ocorre à medida que há recursos efetivamente em caixa, liberados de acordo com autorização do Ministério da Fazenda. Além disso, parte significativa do saldo financeiro somente é liberado no fim do ano, o que dificulta sua execução, aumentando o estoque de *restos a pagar* na contabilidade do ano seguinte. Dessa forma, quanto maior for o volume de despesas contratadas em anos anteriores, menor

será o espaço para atender às despesas programadas para o orçamento corrente, o que pode elevar ainda mais a disputa pelos recursos financeiros disponíveis.

5.2 Expansão contraditória: PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 trouxe mudanças significativas em sua estrutura de organização, passando a adotar uma ordenação temática mais agregativa. As alterações partiram de premissas sobre a lógica do próprio modelo adotado até então, que além de contar com quantidade elevada de programas, o que dificultava seu controle, ele não incentivava ações intersetoriais, pois cada programa estava associado a uma única unidade gestora. Para minimizar este *hermetismo setorial* entre os diferentes órgãos, o governo federal propôs nova sistemática de planejamento orçamentária em que os programas englobassem atividades complementares geridas por diferentes ministérios, chamados de *programas temáticos*.¹⁵ Com isso, o número de programas do PPA foi reduzido drasticamente (de mais de 400 para 65), com a dupla intenção de facilitar o controle e induzir maior intersetorialidade programática.

As ações da Senaes foram inseridas no programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, código 2029, englobando ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional e ao MDA, além do próprio Ministério do Trabalho. A maioria das atividades anteriores permaneceu no novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. A Senaes manteve-se responsável pela ação orçamentária 8274 – *Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos*.

Ressalta-se que, a partir de 2012, a Política de Economia Solidária foi incluída no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do governo federal como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários (Silva, 2011; 2020; Silva e Schiochet, 2013). Esse reconhecimento institucional da temática proporcionou considerável aumento orçamentário para a Senaes: R\$ 134,4 milhões em 2012, um crescimento real de 41,9% sobre o ano anterior.

Por sua vez, as dificuldades estruturais e as mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilhos para a implementação dos programas. O IEO no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada no PPA anterior (22,8% contra 41,2%). Apenas em 2012, o IEO ficou acima da média no período, chegando a 40,5%. A tabela 3 apresenta todos esses dados, por ano e por atividade do PPA.

15. “Os programas temáticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática. A partir dos programas temáticos, são também reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão” (Silva e Ziviani, 2020, p. 19).

TABELA 3
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2012-2015¹

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
2A84 – Manutenção e Ampliação do Sies	LOA (R\$)	1.091.838	0	0	0	1.091.838
	IEO (%)	15,4	0	0	0	15,4
2A85 – Formação de Educadores(as) e Gestores Públicos	LOA (R\$)	5.732.148	9.020.470	8.271.043	9.848.300	32.871.960
	IEO (%)	3,0	18,1	15,9	12,6	13,4
20JK – Fomento à Certificação	LOA (R\$)	1.364.797	1.424.246	1.471.059	5.471.278	9.731.380
	IEO (%)	0	100	72,8	8,3	28,9
20YT – Fomento de Empreendimentos e Redes de Cooperação	LOA (R\$)	1.636.392	17.314.950	17.668.949	20.243.728	56.864.018
	IEO (%)	0	30,6	18,8	33,9	27,5
20ZL – Fortalecimento da Política Nacional de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.137.330	0	0	0	1.137.330
	IEO (%)	0	0	0	0	0
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	1.364.797	515.455	0	0	1.880.252
	IEO (%)	0	0	0	0	0
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Economia Solidária	LOA (R\$)	15.248.195	0	0	0	15.248.195
	IEO (%)	12,4	0	0	0	12,4
4739 – Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços	LOA (R\$)	2.729.594	13.939.390	5.982.402	10.942.556	33.593.942
	IEO (%)	65,9	49,1	90,1	29,9	41,0
4827 – Desenvolvimento de Conhecimentos e Tecnologias Sociais	LOA (R\$)	682.399	0	0	0	682.399
	IEO (%)	100	0	0	0	100
4850 – Fomento a Incubadoras de Empreendimentos	LOA (R\$)	5.459.188	10.405.269	6.055.063	9.848.300	31.767.820
	IEO (%)	64,8	11,7	14,9	17,2	22,4
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA (R\$)	5.732.148	18.122.609	10.808.507	10.395.428	45.058.692
	IEO (%)	34,1	0	18,3	32,7	16,8
8078 – Atuação de Agentes de Desenvolvimento	LOA (R\$)	4.664.194	9.155.117	14.895.455	9.845.017	38.559.783
	IEO (%)	90,1	17,6	36,1	26,9	35,2
8138 – Implantação de Espaços Multifuncionais	LOA (R\$)	7.301.664	11.597.747	11.746.822	7.663.055	38.309.289
	IEO (%)	4,5	23,1	1,5	12,5	10,8
8420 – Estimulo a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.364.797	0	0	0	1.364.797
	IEO (%)	47,1	0	0	0	47,1
8274 – Fomento para as Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	LOA (R\$)	78.864.800	69.461.482	74.477.276	46.505.861	269.309.419
	IEO (%)	49,5	13,3	13,0	7,5	21,8
Total Senaes	LOA (R\$)	134.374.280	160.956.735	151.376.577	130.763.522	577.471.115
	IEO (%)	40,5	18,6	19,3	16,1	22,8

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Vale destacar algumas informações referentes à dinâmica operacional dessas ações durante o período. Em 2012, ainda estavam em campo as equipes de pesquisa para a elaboração do segundo Mapeamento de Economia Solidária, com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade teve início no fim de 2009, e acabou se estendendo mais que o esperado, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais.¹⁶

No plano institucional, duas atividades foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012, voltadas à articulação e agregação de forças políticas para avançar na formalização de normas consideradas relevantes. Um exemplo foi a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse (Pereira e Silva, 2012). Outras ações importantes foram: i) a formulação participativa de um decreto que dispõe sobre as cooperativas sociais e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); ii) o Sistema Nacional de Comércio Justo (SNCJ);¹⁷ e iii) a elaboração, no âmbito do CNES, de um anteprojeto de lei da PNEC (Projeto de Lei nº 4.685/2012).¹⁸

Em termos de apoio direto a experiências de economia solidária, duas atividades estavam ligadas especificamente ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos. Uma refere-se ao trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (código 4850) em instituições de educação superior no Brasil. A segunda trata da atuação dos *Agentes de desenvolvimento (8078)*, que constava no PPA anterior. Destaca-se ainda que o orçamento da Senaes no PPA analisado manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais e associativas de gestão de recursos financeiros, como as cooperativas de crédito, os bancos comunitários e os fundos rotativos.¹⁹

No caso do Programa de Resíduos Sólidos (2067), ficou sob responsabilidade da Senaes a ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274). Essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305/2010. Por essa lei, os catadores de material reciclável passaram a ser oficialmente reconhecidos como agentes prioritários nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos no Brasil, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.²⁰ Com o lançamento do PBSM, em 2011, eles foram incluídos como

16. Sobre as informações do primeiro mapeamento, ver Pereira (2012) e Silva e Nagem (2012). Sobre os dados mais recentes do Sies, ver Silva (2017a; 2017b; 2017c) e Gaiger (2014).

17. Sobre o SNCJ, ver Antunes e Conti (2019).

18. Sobre o processo político em torno do Projeto de Lei nº 4.685/2012, ver Silva e Silva (2015).

19. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017). Mais informações sobre os empreendimentos de finanças solidárias no Brasil podem ser encontradas em Silva (2017b).

20. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) – ver Silva, Goes e Alvarez (2013), Silva (2017c) e Dagnino e Johansen (2017).

um dos públicos de prioridade, com ações específicas previstas no PPA 2012-2015 (Singer, Silva e Schiochet, 2014).²¹

Tal atribuição, como ressaltado, resultou em incremento significativo no orçamento da Senaes, representando 46,1% de toda a sua dotação orçamentária da secretaria no período 2012-2015. Em termos de execução orçamentária, o resultado não foi muito satisfatório, terminando o período com 21,8%.

Pela importância relativa dessa atividade em termos de recursos, cabem aqui algumas considerações suplementares. A diretriz para a definição de projetos foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis e suas redes. No entanto, as parcerias celebradas pela Senaes ocorreram sob ritmos distintos. Entre os motivos para esse descompasso estava a realização das eleições municipais no momento previsto das atividades preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento de muitos projetos (Anze *et al.*, 2018). Segundo depoimento de uma das técnicas entrevistadas, “as trocas eleitorais zeram a memória dos projetos e põem em xeque os convênios, que se trata na realidade de uma parceria voluntária em que não há como obrigar a sua execução”. Ainda assim, ela complementou dizendo que, mesmo no cenário de dificuldades ou desinteresse em executá-los, “nenhuma prefeitura quer devolver o dinheiro, então dizemos que precisam fazer algo que faça sentido de acordo com o seu objeto que está no contrato”.

Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante deficiência das prefeituras na utilização dos instrumentos legais cabíveis para a inserção social e econômica dos catadores. Ademais, as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos, além de haver dificuldades operacionais referentes à viabilização econômica de seus empreendimentos, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras; e fragilidade para lidar com aspectos administrativos (Silva e Schiochet, 2013).

Nesse sentido, a experiência tem demonstrado que projetos dessa natureza, tão específica quanto ao público beneficiário e ao objeto de intervenção, necessitam de uma temporalidade para a implantação e a consolidação de seus instrumentos normalmente maior que os prazos previstos no planejamento inicial. Em relato publicado pelo corpo diretivo à frente da Senaes durante a execução do PPA 2012-2015, tem-se que:

tal realidade corrobora a necessidade de definição de novos mecanismos e instrumentos que viabilizem a operacionalização da política pública de economia solidária, com

21. Entre as ações para os catadores estava prevista uma busca ativa, isto é, de identificação, sensibilização e cadastramento de catadores nas rotas de coleta e entrega de materiais recicláveis; e identificação de catadores no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

controle social, estruturada em um sistema nacional que articule e integre as esferas federativas em colaboração com organizações da sociedade civil. Faz-se necessário avançar na ampliação da capacidade operacional dos órgãos públicos com mais recursos, pessoal e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas e ações, inclusive com instrumentos para execução descentralizada de ações e repasse de recursos, notadamente em relação à possibilidade de repasse fundo a fundo entre as esferas de governo (Singer, Silva e Schiochet, 2014, p. 18).

Esse conjunto de fatores, resultantes da própria deficiência burocrática (recursos financeiros, pessoal qualificado e instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos projetos) nas esferas federativas subnacionais, acompanharam as ações durante todo o período analisado. Ainda que a equipe da Senaes tenha buscado intensificar o acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade, a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios na execução dos convênios e no cumprimento do calendário de financiamento dos projetos.

5.3 Crise de paradigma: PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças no desenho operativo da agenda governamental para o período. O plano possui 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas que visam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas está o 2071 – *Trabalho Decente e Economia Solidária*. Ele foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo que, por sua vez, se desdobram em 22 metas e 39 iniciativas.

As ações de responsabilidade da Senaes ficaram contidas em um desses objetivos, 1091 – *Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas Organizativas*, com o intuito de apoiar a organização de empreendimentos coletivos a partir de:

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

Diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019, não há dotação orçamentária para cada atividade prevista, o que impede a análise mais pormenorizada da conduta programática da política. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas no agregado para o objetivo. A ação de apoio

a cooperativas de catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes, incluída nos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 4.

TABELA 4

Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2016-2019¹

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019	Total
Fomento e fortalecimento da economia solidária	LOA	49.224.756	41.709.768	14.581.012	35.800.736	141.316.272
	IEO	26,7	7,7	24,5	3,8	15,0
Fomento para cooperativas – resíduos sólidos	LOA	13.330.730	9.937.461	5.179.313	6.080.000	34.527.504
	IEO	30,9	18,7	5,5	0	18,1
Total	LOA (R\$)	62.555.486	51.647.229	19.760.325	41.880.736	175.843.776
	IEO (%)	27,6	9,8	19,6	3,2	15,6

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

A dotação orçamentária total para as ações da Senaes diminuiu fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há queda de 52,2% em relação a 2015. Em 2019, último ano da série, a queda é ainda maior, 67,9%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma de todo o período representou 74,2% do orçamento de 2015, que, por sua vez, vinha em queda em relação aos anos anteriores. Essa queda verificada no orçamento total da política resultou em drástica limitação da capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Em termos de execução orçamentária, a tendência de queda permaneceu em relação ao PPA anterior. O IEO médio para o período foi de 15,6%, o que demonstra um rebaixamento substancial tanto dos valores aprovados quanto dos valores efetivamente executados da PNES no Brasil, aprofundando ainda mais o cenário que vinha sendo observado.

Em 2019, o total executado foi o menor valor de toda a série desde 2004. O IEO para o objetivo 1091 foi de apenas 3,8%, enquanto o referente ao objetivo 8274 foi zero, ou seja, não houve nenhuma execução dos recursos orçados. A combinação desses dois resultados levou a um IEO de 3,2% nesse ano.

De maneira geral, as dificuldades listadas anteriormente também se encaixam na avaliação da execução do orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também valem ser citados.

Ainda no fim de 2015, houve mudança na estrutura institucional do Ministério do Trabalho, que se fundiu com o Ministério da Previdência Social. Embora a Senaes tenha se mantido como secretaria, com poucas mudanças em seus quadros técnicos e de dirigentes, alterações estruturais dessa natureza geram novas rotinas nos processos decisórios, o que interfere na dinâmica de gestão dos programas finalísticos.

No início de 2016, com o processo de *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff, ocorreu uma reorganização ministerial, com o MTE voltando a desmembrar-se da Previdência Social. Isso acarretou grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do secretário Paul Singer, que ocupava o posto desde 2003. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de alguns técnicos de carreiras transversais que estavam lotados na secretaria. A nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição, visto que tanto o novo secretário quanto os diretores nomeados não possuíam experiência anterior de atuação profissional ou política associada ao tema.

Nessa mudança, a Senaes foi transformada em uma subsecretaria, ligada ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária, inclusos no PPA.

Em termos econômicos, a forte recessão a partir de 2015, com queda de quase 8% do produto interno bruto (PIB) em dois anos, desestabilizou não apenas a Política de Economia Solidária, mas todo o conjunto de políticas sociais no Brasil. Isso porque a crise econômica resultou em forte redução nas receitas fiscais, elevando a pressão sobre os limites orçamentários subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia nacional foi outro fator de justificação para a queda geral no orçamento.

A soma desses fatores resultou não apenas na queda da dotação orçamentária atribuída por lei, mas também na capacidade de execução, como ilustrado na tabela 4. Tais resultados debatidos indicam, portanto, que a temática da economia solidária enquanto paradigma de política pública passou a se defrontar com um momento de crise operacional (recursos e capacidade executora) e posicional (inserção na estrutura burocrática), tornando incerto inclusive sua continuidade na agenda governamental.

5.4 Síntese da dinâmica orçamentária

Como foi possível observar, a PNES atravessou momentos distintos em sua trajetória. A conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária permitiu fazer uma categorização com base em três diferentes momentos quanto ao ciclo orçamentário observado.

O primeiro momento foi caracterizado como *inserção e consolidação*, abrangendo dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011). A ascensão da temática na agenda

governamental, com a estruturação da Senaes e o lançamento do Pesd no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, permitiu o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.

O segundo momento, denominado *expansão contraditória* (PPA 2012-2015), foi marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter contraditório identificado, pois a Política de Economia Solidária conviveu, de lado, com elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução. Consequentemente, a elevação da dotação não implicou aumento efetivo do gasto com as ações previstas.

No terceiro momento, denominado *crise de paradigma* (PPA 2016-2019), a tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para a Política de Economia Solidária se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

A tabela 5 e o gráfico 1 sintetizam as informações a respeito da trajetória dessa política no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro.

Desse modo, além de representar um volume de recursos relativamente baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, sobretudo quando comparado com outros programas do próprio MTE no mesmo período, a Política de Economia Solidária compartilhou de fragilidades institucionais similares a outras políticas sociais em curso. Como não compõe ação prevista constitucionalmente,²² seus recursos orçamentários estão sujeitos a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal. Por seu turno, a baixa capacidade executora nos últimos anos produz efeito semelhante aos contingenciamentos, pois mantém os recursos junto ao Tesouro Nacional. Com isso, a possibilidade de descontinuidade das ações é sempre real, e a política permanece em contínuo estado de instabilidade.

22. Como ocorre, por exemplo, com o seguro-desemprego e o abono salarial, para considerar apenas as políticas sob a alçada do MTE. Sobre a execução desses programas, ver Silva (2018d).

TABELA 5

Médias anuais dos indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA (2004-2019)¹

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

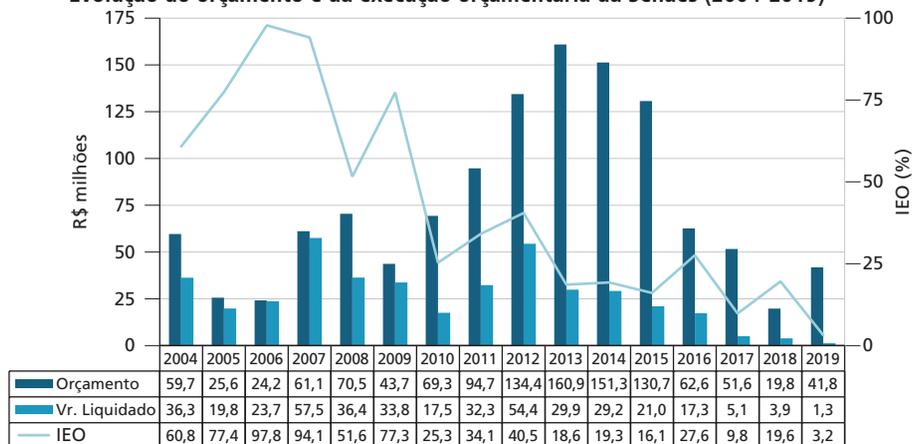
Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

GRÁFICO 1

Evolução do orçamento e da execução orçamentária da Senaes (2004-2019)¹



Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a trajetória de inserção na agenda e operacionalidade da economia solidária no tocante ao ciclo de planejamento orçamentário na esfera federal, ressaltando as especificidades apresentadas em cada um dos PPAs entre 2004 e 2019. Conforme observado, a temática encerrou o período de análise imersa em um momento de inequívoca *crise de paradigma*.

Essa crise se manifesta de duas formas. Primeiramente, nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos.

Em segundo lugar, houve rebaixamento relativo em termos de posicionamento na estrutura burocrática, com a perda do *status* de secretaria nacional. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023, e suas ações residuais foram diluídas em outros programas sociais instalados no recém-criado Ministério da Cidadania.

O estudo também buscou levantar, ainda que preliminarmente, as condicionalidades institucionais e infraestruturais de implementação que influenciaram sua capacidade de execução. De acordo com as evidências encontradas, quatro fatores valem ser destacados, conforme a seguir descrito.

- 1) Decisões de política fiscal, sobretudo no que tange aos atos de contingenciamento e ao fluxo orçamentário anual, que não apenas represa parte dos recursos da LOA, mas também gera incertezas quanto ao cumprimento dos cronogramas, além de impactar no volume de restos a pagar.
- 2) *Regras de contratação e conveniamento*, cujas mudanças ao longo dos anos exigiram constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos, inclusive para o atendimento das exigências de órgãos de controle.
- 3) *Capacidade técnico-burocrática*, que não acompanhou o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, com o aumento significativo do número de convênios em relação ao corpo técnico responsável pelo seu acompanhamento.
- 4) Dificuldades de *coordenação interfederativa* para a execução de programas oriundos de repasses voluntários da administração federal, sobretudo no plano municipal.

Tais pontos não esgotam o debate sobre as dificuldades de execução orçamentária da Política de Economia Solidária, mas indicam caminhos possíveis a serem aprofundados em outras pesquisas que abordem essa questão. Ademais, entende-se que esse conjunto de constrangimentos institucionais identificados não difere muito daqueles enfrentados em outros domínios de política social.

Contudo, eles permitem afastar interpretações superficiais de que problemas associados à execução sejam devidos unicamente à incapacidade ou falta de empenho de gestores, deixando de lado possíveis condições ou conjunturas adversas sob as quais os mesmos gestores atuam, isto é, a *economia política* do processo orçamentário. Os elementos aqui levantados surgem então como diretrizes para novas hipóteses que orientem esforços analíticos nesse sentido.

REFERÊNCIAS

- 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**, v. 54, Brasília: Ipea, 2013.
- ANTUNES, D. C.; CONTI, B. R. O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 66, Brasília: Ipea, 2019.
- ANZE, V. R. *et al.* Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 64, Brasília: Ipea, 2018.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 28, Brasília: Ipea, 2005.
- AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F. CF 30 anos: soberania popular e participação social. *In*: CARDOSO Jr, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.
- BARBOSA, R. N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. *In*: SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortêz, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de maio de 2004.
- _____. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**. Brasília: Enap, 2014.
- CARNEIRO, V. G. A construção coletiva da Política Pública de Economia Solidária. **Revista Outra Economia**, v.8, n.15, p. 230-243, 2014.
- CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C.; PINHEIRO, M. S.

(Orgs.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549)

DAGNINO, R. S.; JOHANSEN, I. C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 62, Brasília: Ipea, 2017.

FARIA, M. S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 48, Brasília: Ipea, 2011.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Ed. FGV, 2008.

FRANÇA FILHO, G. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2, 2006.

_____. **A economia solidária no Brasil**: uma análise dos dados nacionais. São Leopoldo: Oikos, 2014.

GOULART, J. O.; MARIN, T. R. Políticas públicas de economia solidária e a Senaes: um balanço preliminar (2003-2006). **Revista Otra Economía**, v. 5, n. 8, 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PEREIRA, C. M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 51, Brasília: Ipea, 2012.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 53, Brasília: Ipea, 2012.

PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 63. Brasília: Ipea, 2017.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

REZENDE, F. **A política e a economia da despesa pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. H. C. *et al.* O jogo orçamentário da União. *In*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Enap, 1997.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 47, Brasília, Ipea, 2011.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 61, Brasília: Ipea, 2016.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, n. 2268).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

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

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2437).

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).

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, 2012.

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 58, Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 54, Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, F. B.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2550)

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P. (Org.). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 39, Brasília: Ipea, 2009.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: Ipea, 2014. v. 22.

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

Relação entre dotação orçamentária anual da União, do Ministério do Trabalho e da Senaes (2004-2018)



Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 2004 = 100.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Herllyson da Silva Souza

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISBN 978-65-5635-013-4



9 786556 350134 >

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL