

A POLÍTICA DOS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA: UM ESTUDO SOBRE AS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE^{1,2}

Patricia Carvalho Vieira³

1 INTRODUÇÃO

Este estudo propõe discorrer sobre a política dos centros públicos de economia solidária da Bahia (Cesol), que são definidos como equipamentos públicos de assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários (EES). O objetivo foi compreender como estão articuladas as condições que pretendem promover a sustentabilidade dos EES, analisando as propostas e concepções orientadoras das ações dos Cesol, bem como cotejando os seus desdobramentos ante os desenhos institucional e territorial da política. Como resultado, inferimos que, embora a política dos Cesol seja relevante e articule condições que podem contribuir para a sustentabilidade dos EES, estas não se apresentam como suficientes, tampouco podem ser consideradas plenamente efetivas. Há fatores institucionais e políticos com efeito limitante que diminuem a amplitude e o alcance das ações desenvolvidas.

Com base nesse panorama geral, o texto encontra-se organizado em três partes, além da introdução e conclusão. A primeira faz uma breve explanação sobre a metodologia trabalhada no estudo para, em seguida, contextualizar o objeto de pesquisa, a política dos Cesol e seu funcionamento. A segunda parte expõe a fundamentação conceitual a partir da qual os dados colhidos na pesquisa foram interpretados. Por fim, na terceira parte são apresentados e discutidos os resultados do estudo.

2 METODOLOGIA DE PESQUISA E CONTEXTUALIZAÇÃO

Para este estudo, adotou-se a estratégia metodológica qualitativa do estudo de caso, no intuito de buscar a amplitude e a profundidade necessária em todo o processo em causa (Martins, 2004). Ressalte-se que não se pretendeu produzir uma generalização das análises, mas sim formular uma interpretação que seja capaz de desvelar novas questões de interesse social e suscitar novos sentidos sobre a política dos Cesol.

A pesquisa empírica foi realizada por meio de análise documental, observação direta e de entrevistas semiestruturadas aprofundadas com representantes de empreendimentos acompanhados pelos Cesol e com promotores públicos e privados da política. Nesse último

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt75/espp1>

2. Este estudo resulta da nossa pesquisa de doutorado, realizada no Departamento de Sociologia da Universidade do Porto/Portugal, sob orientação da professora Cristina Parente e coorientação do professor Gabriel Kraychete.

3. Doutora em sociologia pela Universidade do Porto, Portugal. *E-mail*: <pcvalfaya@gmail.com>.

caso, as entrevistas foram realizadas com representantes de organizações sociais, gestoras e coordenadores e técnicos de Cesol participantes do estudo. A escolha deu-se com base em informações colhidas na fase da pesquisa exploratória, considerando três variáveis: i) tipos de EES mais assistidos – âmbito rural ou urbano; ii) características dos territórios de abrangência; e iii) incorporação da metodologia de assistência técnica pactuada em contrato.

Os Cesol da Bahia são a expressão de uma política pública governamental de economia solidária, com abrangência territorial, que apresenta como propósito a convergência de diferentes ações de apoio aos EES e às redes de economia solidária. A partir de 2012, foi modificado o escopo da política, que incorporou uma nova proposta de trabalho.⁴ A assistência técnica socioprodutiva ganha centralidade, sendo concebida num processo que se pretende contínuo. Sua abrangência foi ampliada, projetando-se a instalação nos diversos territórios, com alteração da forma de gestão que deixou de ser feita diretamente pelo Estado, passando para os selecionados por meio de edital e chamada pública. Este estudo abrange, justamente, o período a partir de 2012.

Por definição, os Cesol são espaços públicos multifuncionais que têm como objetivo promover a sustentabilidade dos EES por meio da prestação de assistência técnica socioprodutiva⁵ permanente, bem como do acesso a bens, serviços e ativos produtivos. É uma política formulada no âmbito de um programa multisetorial do governo da Bahia, o Vida Melhor, que tem como objetivo realizar a inclusão socioprodutiva pelo trabalho decente de uma população vulnerável social e economicamente (Bahia, 2012; 2013; Matos *et al.*, 2013; 2015; Vasconcelos *et al.*, 2015). Embora nem todos que estejam sob a cobertura dessa política se enquadrem num perfil de vulnerabilidade social, é certo que, em geral, os EES coexistem em condições adversas, muitas vezes desfavoráveis, e expressam diferentes graus de desenvolvimento, influenciados também pelos territórios onde estão localizados. Isto porque, em alguns territórios, o tecido social pode se apresentar com um tipo de densidade que possibilita, ao longo do tempo, a formação de redes institucionais que favorecem a disseminação de práticas sociais mais favoráveis aos EES.

É importante informar ainda que o processo de pesquisa que embasou este estudo se valeu da reflexividade crítica como um regulador do acesso a conhecimentos prévios, advindos de uma intensa aproximação da realidade e dos agentes observados quando da fase de implementação da política.⁶ Sabe-se que a reflexividade metodológica, ao passo que reconhece a posição ativa do pesquisador em relação ao objeto de estudo, impõe-lhe uma redobrada vigilância epistemológica que deve balizar a sua postura analítica. Tal como Pyett (2003) expressa, a

4. Entre 2008 e 2011, havia três Cesol em funcionamento na Bahia: um na capital, Salvador, e dois distribuídos no interior do estado. Ressalte-se que esses Cesol se apoiavam na metodologia de centro público difundida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), com um plano de atendimento diferente dos Cesol implementados a partir de 2012 (Oliva *et al.*, 2009; Vasconcelos *et al.*, 2015; Reis e Almeida Filho, 2016).

5. Por assistência técnica socioprodutiva entende-se um processo de repasse ou transferência de conhecimentos e práticas voltados para o aperfeiçoamento das atividades econômicas desenvolvidas pelos EES, inseridos tanto em um espaço urbano quanto rural.

6. Entre 2012 e 2015, integramos a equipe do professor Gabriel Kraychete na capacitação dos profissionais contratados pelas organizações sociais para atuar nos diversos Cesol. Acompanhamos direta e indiretamente parte do processo de implementação e operacionalização dos Cesol. Ao longo deste período, aproximamo-nos de aspectos e faces da política que nos inspiraram questionamentos e colaboraram para as nossas formulações neste estudo.

reflexividade e o autoexame na pesquisa qualitativa devem contemplar um processo contínuo de avaliação. Sob este prisma, buscou-se evitar reproduções automáticas, pautando a coleta, análise e interpretação dos dados sob um ângulo permanente de autoavaliação.

3 VIABILIDADE E SUSTENTABILIDADE DOS EMPREENDIMENTOS

Um empreendimento econômico solidário é a expressão concreta do que se define economia solidária, que é uma atividade econômica realizada por meio do trabalho associativo, da posse coletiva dos meios de produção e da autogestão ou gestão coletiva. Expressa uma forma social específica de produção que se contrapõe à forma típica da produção capitalista de trabalho assalariado. Os empreendimentos econômicos solidários no Brasil podem assumir, na prática, uma variedade de formas que também podem influenciar na maneira como organizam a atividade desempenhada. Entre tantas variações, podem se apresentar como: associações (muito comuns entre agricultores familiares e artesãos), cooperativas (de crédito, produção, comercialização, consumo, catadores de resíduo reciclável etc.), empresas recuperadas, grupos produtivos informais (vinculados a associações ou não), clubes de trocas, centrais de comercialização, bancos populares, fundos solidários (Gaiger, 2003; Silva, 2020a).

Essa diversidade de iniciativas econômicas coletivas denota uma heterogeneidade quanto à forma e funcionamento que, *grosso modo*, conforma uma realidade social traduzida por fragilidades, escassez e, frequentemente, por obstáculos que cerceiam as possibilidades de desenvolvimento. Dados já conhecidos do mapeamento da economia solidária no Brasil (2005-2007 e 2009-2013) apontam muitas dificuldades, desde instalações precárias ou inadequadas, acesso insuficiente e problemático a crédito, falta de capital de giro, até limitações técnicas e gerenciais que permanecem como entraves e que se refletem na forma de produzir, gerir e comercializar. Ressalte-se que, no Brasil, grande parte dos trabalhadores da economia solidária acessam de modo limitado e restrito a direitos sociais, econômicos e previdenciários. Nessa configuração, o acesso pelos EES a uma assistência técnica adequada configura-se como uma necessidade capaz de assegurar, de fato, possibilidades de uma manutenção viável e, a médio e longo prazo, uma reprodução mais sustentável (Kuyven, Gaiger e Silva, 2020; Silva, 2020a; 2020b).

Nesses termos, sobretudo em uma realidade como a brasileira, articular as condições necessárias à sustentabilidade dos EES significa desenvolver ações que incidam no alívio ou na superação das principais fontes de privação que marcam as atuais condições de existência desses empreendimentos (Kraychete, 2021). Ao ultrapassar insuficiências preexistentes, é possível promover o desenvolvimento dessa economia em condições menos desfavoráveis e mais justas. Logo, a sustentabilidade pressupõe uma multidimensionalidade cujos requisitos extrapolam o econômico, abrangendo: o âmbito governamental – na formulação e implementação de políticas e programas apropriados; o âmbito institucional – na busca conjunta de soluções para problemas identificados e na criação de tecnologias sociais; e a dimensão micro – na forma de participação dos movimentos sociais. Dessa maneira, favorece-se o aperfeiçoamento contínuo das práticas autogestionárias.

De acordo com tal perspectiva, a sustentabilidade dos EES presume a constituição de um ambiente social, institucional e político favorável, integrando relações internas e externas aos empreendimentos com o fim de facilitar seu desenvolvimento. Ela pressupõe um rol de ações e dispositivos que atuam de maneira concertada em relação às dimensões econômica, tecnológica e social, transferindo recursos, aprimorando conhecimentos e criando soluções efetivas para os problemas. Essa noção extrapola, portanto, uma perspectiva individual que reduz a sustentabilidade à capacidade de cada empreendimento equacionar os seus problemas particulares ou à soma de experiências individuais bem-sucedidas (Coraggio, 2008; Kraychete, 2021).

4 OS CESOL E A METODOLOGIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Este estudo evidenciou que a política específica dos Cesol, no âmbito do governo estadual da Bahia, concebeu uma metodologia consistente de apoio aos EES, capaz de fomentar condições adequadas e sustentáveis de desenvolvimento a essas iniciativas.⁷ Apesar disso, no processo de operacionalização, foram identificados fatores limitantes, com capacidade de diminuir ou impedir a realização da finalidade de promover condições de sustentabilidade aos EES.

Com o novo enquadramento dos Cesol, a partir de 2012, a assistência técnica fornecida pelos Cesol ganha significados ampliados, concebidos em articulação com as demais políticas de proteção social. A assistência técnica foi considerada “como um processo educativo de difusão de tecnologias adequadas às características organizacionais dos empreendimentos” (Bahia, 2012, p. 10), envolvendo um conjunto de conhecimentos e práticas multidisciplinares, capaz de abordar uma miríade de objetos, desde que estejam identificados com as necessidades dos trabalhadores associados e de seus empreendimentos. Volta-se, portanto, para a formação e o aperfeiçoamento dos trabalhadores envolvidos e o aprimoramento da atividade econômica realizada, considerando e respeitando as suas peculiaridades que expressam uma forma diferente de produzir e de organizar o trabalho, que é associativo e autogestionário.⁸

A partir da análise feita, é possível afirmar que o processo concebido para a assistência técnica dos Cesol aos EES foi estruturado em procedimentos que se articulam de forma concatenada e que oferecem condições adequadas de aprimoramento. A primeira etapa prevista realiza-se por meio da metodologia do estudo de viabilidade que fornece informações que caracterizam o empreendimento e a sua atividade de uma maneira exaustiva. Esta etapa é indispensável para o processo como um todo, pois é ela que fornece os elementos para o passo seguinte, que é a construção de um plano de ação. O estudo de viabilidade do empreendimento evidenciará as demandas de aprimoramentos tanto em termos de capacitações e treinamentos

7. Vale ressaltar que o campo das políticas públicas de economia solidária, institucionalizadas no Brasil especialmente após a criação da Senaes na estrutura do governo federal em 2003, com ampla participação de movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, se difundiu ao longo dos anos por diversas Unidades Federativas (Silva, 2020d; 2020e; Silva, Morais e Santos, 2020).

8. A autogestão ou gestão coletiva de um EES refere-se a um processo de democracia e participação direta daqueles que são os sujeitos do processo, os próprios trabalhadores associados. Ela envolve a necessidade de autodeterminação que se traduz numa condição de responsabilidade e autonomia para definir as suas próprias regras, as suas prescrições de organização e funcionamento. Isso implica, portanto, uma atuação direta dos trabalhadores associados nas diferentes atividades do empreendimento, sendo requeridas relações balizadas pela igualdade e pelo poder compartilhado que impõem certo grau de dificuldade.

específicos, quanto de investimentos materiais, a exemplo da aquisição de equipamentos e adequações no espaço de trabalho.

O plano de ação é o instrumento criado para sistematizar as necessidades do empreendimento identificadas no estudo de viabilidade, separando aquelas que serão transformadas em objeto da assistência técnica direta do Cesol e as que serão encaminhadas por meio de outras mediações institucionais ou projetos de financiamento submetidos a editais de órgãos de governo ou organização não governamental (ONG) para aquisição de ativos produtivos, uma vez que os Cesol não dispõem de recursos próprios para tal.

A terceira etapa do processo de assistência técnica é a execução do plano de ação de cada empreendimento, em que o Cesol mobiliza todos os seus recursos, incluindo as parcerias institucionais, para efetivar o trabalho previsto ou planejado.

De fato, as entrevistas coletivas com os informantes de EES acompanhados por técnicos de Cesol indicaram que processos de gestão, bem como regras construídas para orientar melhor o trabalho de produção coletiva e associada de todos os empreendimentos participantes, foram, de alguma forma, aperfeiçoados por causa da assistência técnica realizada. Aparentemente, dispositivos de controle de gastos e de produção foram incorporados por muitos empreendimentos.

A metodologia de assistência técnica dos Cesol foi concebida tomando o estudo de viabilidade como um elemento central, ou uma “pedra angular”, como chegou a definir um dos informantes da pesquisa. A adoção dessa metodologia de estudo de viabilidade ancorou-se na sua adequação às condições e características dos EES, diferenciando-se dos tradicionais instrumentos de gestão, nomeadamente, os planos de negócio e as pesquisas de mercado formulados originalmente para atender às necessidades das empresas capitalistas. A definição de uma metodologia específica para EES justifica-se, fundamentalmente, porque suas condições de viabilidade são muito diferentes das condições de uma empresa tradicional. É o conjunto dos trabalhadores associados que define e decide sobre as regras e relações no empreendimento, suscitando e requerendo “mecanismos democráticos de controle e de gestão” (Kraychete, 2012b, p. 20). Informações sobre como serão divididas as tarefas e responsabilidades ou como será a forma de remuneração dos trabalhadores associados são partes fundamentais de um estudo de viabilidade com EES, pois constituem aspectos que definem os números que entram nas contas finais do estudo de viabilidade e que apenas os associados conhecem.

Conhecer bem a atividade econômica que se empreende é fundamental, mas entre empreendimentos dos setores populares não é incomum a ocorrência de lacunas de conhecimentos. Há aqueles que trabalham sem conhecer os custos da atividade realizada e sem ter um acompanhamento contábil das suas receitas (Silva e Carneiro, 2016; Silva, 2020a). Objetivamente, pode haver, por exemplo, desconhecimento sobre o ponto de equilíbrio da atividade (quantidade mínima a ser produzida e vendida para não haver prejuízo) ou a falta de domínio quanto aos custos – fixos e variáveis – envolvidos na produção, entre outros.⁹ São conhecimentos essenciais que, uma vez dominados minimamente, capacitam os trabalhadores

9. Informações colhidas em banco de dados pela ONG Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (Capina) e o Programa Economia dos Setores Populares/UCSal.

associados a fazerem projeções e escolhas a respeito dos processos de produção, comercialização e gestão do empreendimento com mais segurança e autonomia.¹⁰

O estudo de viabilidade consiste, então, num processo de construção de conhecimentos sobre a amplitude de aspectos que compõe um empreendimento, que não se restringe a fatores estritamente econômicos. Conforme lembrou Kraychete (2012b, p. 22, grifo do original), “se o que buscamos são formas de trabalho *economicamente viáveis e emancipadoras*, a eficiência econômica e o modo de gestão não podem ser pensados separadamente”. Ele abrange, simultaneamente, tanto os aspectos econômicos e técnicos, quanto aqueles voltados à gestão do empreendimento e às relações associativas entre os trabalhadores, identificando regras que organizam o cotidiano do trabalho coletivo que, em si, pode implicar uma complexidade maior que outras formas sociais de produção. O trabalho coletivo requer uma disponibilidade de compartilhar decisões e de submeter-se à decisão supraindividual. Assim, o estudo de viabilidade é um dispositivo que convoca reflexões e que cria condições de questionamentos sobre as relações dos trabalhadores associados entre si, do empreendimento com o entorno quer seja a própria comunidade local, o território em que se insere, o mercado ou instâncias de governo (Kraychete, 2007).

Nesses termos, o estudo de viabilidade é, ao mesmo tempo, meio e fim; um processo educativo e um resultado a alcançar. Como um meio ou um processo educativo, refere-se ao fato de que, para ser construído de modo satisfatório, não pode prescindir da participação dos sujeitos trabalhadores. São eles que fornecem as informações sobre o seu fazer e expressam o conhecimento sobre a organização do empreendimento tal como vivenciam na prática cotidiana do trabalho. Ao fazê-lo, revelam também o que não sabem ou o que ainda não está plenamente assimilado.

Sobre esse ponto, Aguiar (2007, p. 120) afirma que os estudos de viabilidade “convocam à (re)organização dos saberes já existentes e a novas conexões e conseqüente ampliação do conhecimento”. À medida que sistematizam um “modo de fazer”, eles refletem sobre a atividade realizada, criando a possibilidade de novas formulações e aprimoramentos. Como um fim ou um resultado, o estudo de viabilidade apresenta, de modo sistematizado, um perfil mais completo do empreendimento, apontando as demandas de assistência técnica – produtiva, de gestão, contábil, jurídica, e de comercialização – para aperfeiçoamento da atividade.

A adoção da metodologia do estudo de viabilidade pelos Cesol não se tratou apenas de uma recomendação, mas de uma determinação do contrato de gestão pactuado com os atores, baseado na afirmação de que as organizações populares possuem uma lógica peculiar. Ela não pode ser avaliada ou projetada copiando ou tomando-se por referência os critérios de eficiência e planejamento típicos à empresa capitalista” (Kraychete, 2012b). A aderência à realidade e às características dos EES faz com que o estudo de viabilidade seja, portanto, uma ferramenta necessária ao processo de implementação da política pública em questão.

10. Autonomia como uma capacidade de decidir sobre o que se pretende em relação ao empreendimento, com segurança e conhecimento, incluindo a decisão de pedir apoio, sabendo o que se deseja e para quê (Kraychete, 2012a).

Para a efetivação do planejamento metodológico pelos Cesol, foi previsto um investimento inicial em capacitação a fim de prover às equipes de profissionais um aporte teórico e instrumental. Contudo, as evidências da pesquisa indicaram uma oscilação importante no grau de incorporação da metodologia de assistência técnica pelas organizações sociais e coordenações de Cesol, bem como uma variação na capacidade de realizar adaptações e inovações metodológicas sem sair do escopo da proposta pactuada. Esse fator indicou a possibilidade de que o serviço prestado tenha perdido muito do seu potencial porque, se as dificuldades e necessidades de aprimoramento dos empreendimentos não foram captadas e sistematizadas corretamente, ou seja, seguindo as recomendações da metodologia, o resultado ficará comprometido.

4.1 A exigência de uniformidade e a diversidade na operacionalização da política

A uniformidade em relação à política pública é compreendida como uma condição para distribuir o serviço com maior equidade entre os usuários e que pressupõe sua implementação a partir de um mesmo escopo, seguindo parâmetros iguais ou o mais semelhante. Além disso, facilita a coordenação da política por parte do Estado no controle de procedimentos e na avaliação de resultados e uso dos recursos públicos.

O paradoxo “uniformidade *versus* diversidade” marca processos de implementação de políticas, principalmente no que tange às políticas públicas nacionais (Souza, 2018). A diversidade como um fator presente na implementação de políticas *per se* não representa uma condição boa ou má, mas sugere a necessidade de monitoramento por parte do ente coordenador. Quanto à política dos Cesol, que tem dimensão estadual, destacam-se dois aspectos: o primeiro relaciona-se à dimensão territorial do estado da Bahia, que contempla grande diversidade cultural, social e econômica, impondo desafios ao acompanhamento da política pelo Estado nos territórios, como garantir pessoal técnico e recursos destinados para este fim; o segundo aspecto diz respeito à gestão dos Cesol, realizada por diferentes organizações sociais, muitas delas sem histórico de relação com o tema da economia solidária ou áreas afins.

Ficou evidenciado o esforço de conceber um processo de assistência técnica bem articulado, que cumprisse o objetivo de estruturar o apoio aos EES de modo adequado em termos de diagnóstico, planejamento, execução e sistematização. Buscou-se criar uma unidade metodológica que propiciasse maior uniformidade na operacionalização da política, ainda que fossem previstas inovações por parte dos Cesol.

A incorporação ou não incorporação parcial dos procedimentos metodológicos da assistência técnica foram notadas desde o princípio e refletiram-se em inconsistências nos relatórios, que indicavam lacunas nas práticas dos Cesol. Essas inconsistências relacionaram-se a práticas em que o estudo de viabilidade não foi realizado, resultando em planos de ação baseados em informações colhidas assistematicamente. Além disso, este estudo revelou a assimilação de compreensões errôneas sobre a natureza do trabalho associativo, capazes de distorcer o processo de assessoria.

Se o estudo de viabilidade é definido como a primeira etapa da metodologia de assistência técnica, uma vez concluído, significa que os elementos para o plano de ação foram sistematizados. A partir disso, as assistências técnicas – específicas, gerencial, socioprodutivas e de comercialização (Bahia, 2012) – podem ser feitas de acordo com as necessidades levantadas.

A uniformidade, como já dito, é fator de relevância para buscar uma maior igualdade na prestação dos serviços públicos e o seu equacionamento em relação à diversidade é condicionado às peculiaridades locais, criando algum espaço de adaptação/inação, evitando-se alteração do escopo principal do projeto. Em um dos casos incluídos na pesquisa, identificou-se uma importante alteração do processo de assistência técnica, com a substituição dos procedimentos metodológicos recomendados e contratualizados com a organização social, incluindo a não incorporação da metodologia do estudo de viabilidade.

As consequências para a operacionalização da política de uma não assimilação do processo de assistência técnica, tal como foi concebido e recomendado, refletem-se nos resultados. O imprevisto e as práticas assistemáticas diminuem as oportunidades de desenvolvimento de condições de sustentabilidade para os EES, embora possa haver uma aparência de melhoramentos e mitigações das dificuldades, principalmente quando ocorrem repasses de ativos produtivos, tais como máquinas e equipamentos. Vale dizer que esses ativos, ainda que necessários, não tornam uma atividade viável ou mais sustentável por si só.

Segundo a análise feita a partir dos dados coletados e cruzados por relatos e observações dos quatro Cesol participantes da pesquisa empírica, três deles apresentaram situações que revelaram inconsistências na assimilação do processo de assistência técnica, e apenas um demonstrou incorporar a metodologia corretamente. Além de expressar forte incorporação da metodologia de assistência técnica e suas etapas no trabalho de acompanhamento dos empreendimentos, esse Cesol apresentou boa estruturação do trabalho e desenvolveu ação inovadora. Ressalta-se que, ao apresentar o fator de incorporação do processo de assistência técnica como uma condição importante ou fundamental para os Cesol realizarem de forma adequada o propósito da política, não se descartam as inovações que podem aprimorar o serviço prestado, bem como as adequações que podem tornar a atuação do Cesol mais coerente com os territórios e/ou com determinadas características dos EES encontrados.

Nesse cenário, foram observados indícios de limites a uma maior uniformidade na implementação da política, assim como foram identificadas outras condições que atuaram mais como barreiras à finalidade de promover condições de sustentabilidade aos EES. Será, então, sobre tais condições que as subseções seguintes discorrerão.

4.2 O histórico de atuação e o enraizamento territorial da organização social gestora

Por histórico de atuação referimo-nos àquelas ações operadas no âmbito da economia popular solidária especificamente, mas também em áreas afins, como iniciativas que visavam à criação de oportunidades de trabalho e renda para além do trabalho assalariado, bem como ações comunitárias ou associativas para melhorar as condições de vida no campo e nas cidades. Muitas organizações sociais espalhadas pela Bahia têm um histórico de colaborações diretas ou

indiretas em projetos que disseminaram bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários. Incluem-se as iniciativas que promovem o desenvolvimento comunitário como mutirões para construção de equipamentos coletivos ou de apoio às famílias, a exemplo das cisternas no semiárido do estado, fomentando a cooperação e o associativismo como estratégias para lidar com as dificuldades sociais e econômicas (Silva, 2020c; Silva, Morais e Santos, 2020).

Essas vivências feitas no campo da economia solidária ou áreas afins podem indicar, em maior ou menor grau, melhores condições para que uma organização social realize as ações previstas no Cesol dado o acúmulo de saberes, fruto da prática experienciada junto aos problemas e às necessidades dos empreendimentos. Ao mesmo tempo, fomenta o desenvolvimento de uma linguagem e de formas de aproximação que criam maior vinculação com as pessoas que integram os EES.

Outro fator em destaque é o enraizamento prévio no território de atuação, que significa a construção efetiva de uma atuação social, direta ou indireta, por parte da organização social no território do Cesol ao qual está vinculada. Esse enraizamento propicia um conhecimento prévio e necessário das características e peculiaridades territoriais, das potencialidades e dificuldades em relação ao ambiente natural, institucional e político que facilita o planejamento da execução da política. Além disso, também facilita os contatos institucionais que podem “abrir portas” para as ações planejadas. Dito isso, não se desconsidera que ocorram dificuldades no processo, mesmo para as entidades já inseridas na área de atuação do Cesol.

Os dois fatores – o histórico de atuação na economia solidária e o enraizamento no território de atuação – foram considerados como capazes de contribuir para uma atuação mais satisfatória dos Cesol, pois propiciam um diagnóstico inicial sobre o território e os EES de uma forma mais completa, com informações mais seguras. Não se pode desprezar também que obter reconhecimento dos pares sobre o trabalho previamente desenvolvido no território de atuação pode facilitar o diálogo e a implementação da política. O contrário também procede, isto é, a resistência institucional e política dos entes do território à implementação de um serviço por uma entidade desvinculada do local onde irá atuar.

A pesquisa também identificou situação em que, por desconhecimento do território e, conseqüentemente, das características dos EES locais, dificuldades na operacionalização da assistência técnica impediram e atrasaram o seu desenvolvimento.

Um conjunto de aspectos corrobora a interpretação de que o histórico de atuação das organizações sociais no campo da economia solidária e áreas afins e o seu enraizamento no território onde está situado o Cesol que opera são condições que contribuem decisivamente para uma operacionalização mais satisfatória dos objetivos da política e favorecem maior uniformidade. Entre as entidades que participaram deste estudo, metade não possuía experiência prévia em economia solidária e nem em áreas afins, e uma delas assumiu a gestão de Cesol num território no qual não tinha qualquer tipo de inserção e conhecimento. Esse quadro reflete, de certa maneira, a realidade da implantação como um todo, isto é, entidades que têm e outras que não têm relação com o território de atuação dos respectivos Cesol e experiência prévia no campo da economia solidária.

Ao apresentar aqui esses fatores ligados à identidade ou aos antecedentes das organizações sociais, os quais foram relacionados à efetividade dos Cesol, procurou-se discutir elementos que evidenciaram diferenças na operacionalização do serviço de assistência técnica e que pareceram significar condições mais ou menos favoráveis para a consecução da finalidade da política. Não obstante, considera-se que uma correlação linear desses fatores com a operacionalização da política pode conduzir a uma interpretação determinística, o que se distancia do propósito deste estudo. A intenção é destacar elementos que, ao fazerem parte de um conjunto de fatores, coparticipam no bom desempenho da assistência técnica dos Cesol.

Os achados desta pesquisa evidenciaram que a presença dos dois fatores destacados – relação prévia com a economia solidária e com o território de atuação – contribui com melhores condições para o desempenho das organizações sociais em relação à política dos Cesol. Dito isso, não se exclui que boas práticas possam ser desenvolvidas mesmo sem a presença destes fatores, mas dependerá muito mais do tipo de competência da organização social em conseguir selecionar e capacitar uma equipe de técnicos, agentes e coordenadores capazes de superar as dificuldades iniciais e alcançar os objetivos propostos.

O enraizamento territorial da organização social foi a condição que demonstrou configurar um maior benefício à inserção e aceitação da proposta de trabalho dos Cesol nos territórios e à construção de relações colaborativas para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento para os empreendimentos. Concluímos que um enraizamento prévio confere às organizações sociais condições ampliadas de conhecimento dos territórios, dos atores públicos e privados e dos próprios empreendimentos locais, elementos que se refletem na dinâmica do Cesol e na potencialização das condições de sustentabilidade. Para os Cesol, que ao serem implantados já contam com uma rede de apoio territorial, as vantagens são evidentes. Os dados empíricos mostram que a situação mais favorável ocorre quando, cumulativamente, a organização social possui histórico de participação em economia solidária e áreas afins, bem como um enraizamento prévio no território de atuação.

4.3 A correlação de forças

Para esta análise, parte-se do entendimento de que as políticas públicas, para além de ser uma atuação planejada dos governos sobre questões ou dimensões da sociedade que a partir de um determinado momento e de uma conjugação de fatores entram na agenda pública, são também expressões de disputas de ideias e interesses a mobilizar decisões sobre recursos e alocações de bens e serviços. Elas implicam exercícios de poder que conferem contornos ao modo como a sociedade se estrutura, bem como ao modo como os canais de expressão são criados e mantidos em uma sociedade democrática.

Ao tratar dos recursos financeiros destinados para o funcionamento dos Cesol, ficou claro que o valor de cada contrato para instalar e operar os Cesol foi bastante atrativo – considerando que as organizações sociais possuem maior capacidade de negociação de prazos e formas de pagamento, posto que atendem a um regulamento próprio. Apesar da suficiente

dotação de recursos, estes não foram pagos com a regularidade prevista, o que se tornou um problema, com desdobramentos negativos.

As dificuldades geradas pelos atrasos dos repasses influíram na manutenção e continuidade das ações. As parcelas do pagamento relativas ao contrato deveriam ser pagas a cada trimestre após a entrega de um relatório descritivo das ações efetuadas. Com a suspensão desta regularidade, o funcionamento dos Cesol foi impactado, obrigando os gestores a buscarem soluções para manter a política ativa.¹¹ Nos casos em que a entidade conseguiu manejar recursos de outros projetos ou criou condições por meio de reformulações e parcerias que geraram economia de custo, o trabalho do Cesol seguiu sendo feito, mas com restrições.

Algumas soluções foram buscadas de acordo com a realidade e experiência de cada organização social responsável. A primeira solução criada e reproduzida por todos os Cesol que se mantiveram funcionando foi a redução do número de profissionais da equipe técnica que compõe o serviço. Contudo, esta redução, com a finalidade de diminuir custos e conseguir manter o Cesol em operação, teve consequências. No processo de assistência técnica há desdobramentos que devem ser acompanhados pelos técnicos junto aos empreendimentos atendidos; na medida em que não há profissionais em número suficiente, a consequência imediata é a diminuição de apoios aos empreendimentos, gerando descontinuidade no acompanhamento de ações iniciadas.

A segunda forma de lidar com os atrasos nos repasses foi adiar ou suspender a contratação de prestadores de serviços para a realização de capacitações previstas no planejamento metodológico e que atendem a demandas específicas de grupos, normalmente em áreas em que o Cesol não tem *expertise*. Nesse caso, houve inovação por parte de um dos Cesol ao criar intercâmbios de aprendizagem, que consistem em encontros formativos. São realizados, geralmente, no espaço de produção de um empreendimento que apresenta um bom nível de desenvolvimento em relação ao objeto de aprendizagem, ainda que não esteja nos limites de abrangência do Cesol responsável. Os intercâmbios promovem a participação de vários representantes de empreendimentos ao mesmo tempo. Estes são estimulados a compartilhar suas dúvidas e conhecimentos, o que amplia a capacidade de aprendizagem destes encontros. Ao retornar aos seus grupos de origem, aqueles que estiveram no intercâmbio estão comprometidos a transmitir para os outros trabalhadores associados os novos conhecimentos, fruto da experiência. Para além do efeito em termos de aprendizagem e capacitação para os EES, esta inovação promove um uso mais racional dos recursos, tanto financeiro quanto do tempo da equipe técnica.

A irregularidade do repasse foi um problema para os gestores dos Cesol e também para a equipe do governo que coordena a política, com desdobramentos em relação ao processo de monitoramento, responsável por acompanhar sistematicamente a prestação do serviço. Há indícios de que o monitoramento realizado foi insuficiente devido aos fatores orçamentários que restringiram os deslocamentos para as visitas *in loco*, mas também pela diminuta equipe de trabalho. Entre as consequências está a não possibilidade de verificar com segurança se as determinações dos contratos de gestão foram efetivadas em maior ou menor grau, com maior

11. Mesmo sem receber o recurso, as entidades comprometeram-se, por contrato, a manter as ações do Cesol, sendo possível fazer uma dilação do prazo de execução proporcional ao período de atraso do pagamento das parcelas.

ou menor qualidade. Mesmo não tendo sido objeto desta investigação perscrutar a eficiência e eficácia da política dos Cesol, este é um conteúdo importante, não apenas porque há que se identificar a concretude dos resultados efetuados ao longo de tantos anos de atuação, como também garantir meios de sistematizar as experiências para aperfeiçoá-las e para que possam ser replicadas.

Aparentemente, a justificativa para o atraso nos repasses, e mesmo para a diminuição de valor repassado – fato que ocorreu em uma das parcelas –, baseou-se no contingenciamento do Estado em decorrência de crise fiscal. Evidenciou-se, entretanto, uma questão de fundo político, talvez disputas de espaços institucionais e de recursos dentro do governo e da secretaria, em particular, que se tornaram ainda mais determinantes que o próprio período de restrição orçamentária. Ao que o estudo indicou, a liberação ou não de recurso para a política não passou apenas por uma decisão burocrática, técnica ou administrativa. Os dados coletados indicaram a interferência de fatores que extrapolaram a atuação técnica e burocrática.

Segundo Boneti (2017, p. 16), o poder de negociação no âmbito da formulação e operacionalização de políticas públicas relaciona-se com a força política e econômica dos interesses envolvidos na totalidade dos “agentes de poder”. As demandas postas em jogo não expressam apenas interesses partidários, mas também interesses de grupos e classes sociais representados no governo. Efetivamente, nesse processo, alguns projetos vão deixar de acontecer em função de outros.

Nota-se que a correlação de forças dentro do governo – em que a política apareceu desprestigiada na altura da pesquisa de campo – trouxe como consequência a interferência na liberação dos recursos financeiros, impondo redução do ritmo de trabalho desdobramentos indesejáveis para o trabalho dos Cesol. A despeito de ter ocorrido contingenciamento justificado por crise fiscal, a restrição de recursos, pelos indicativos do estudo, foi a parte mais visível de uma disputa de poder e de recursos no interior do governo.

Estes fatos concorreram de forma não produtiva para a operacionalização da política, impactando diretamente as ações quer de monitoramento, quer de assistência técnica propriamente dita. Para além do constrangimento relacionado com os recursos, as ações foram afetadas pela descontinuidade junto aos empreendimentos, pela suspensão total ou parcial do serviço de assistência técnica e o esvaziamento de propostas. Além dos efeitos de ordem prática, como interrupção de capacitações e a diminuição de reuniões necessárias para a equipe de assessoria técnica, foram referidas a manifestação de desconfiança ou descrédito na ação governamental e a desmotivação dos trabalhadores associados assistidos; também nas equipes técnicas estes fatores foram identificados, ampliados pelo receio da ameaça de suspensão do contrato de trabalho por falta de condição de pagamento por parte das organizações sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito discorrer sobre a política dos Cesol, discutindo as condições dispostas e identificadas na pesquisa que atuam favoravelmente ou como obstáculos à

finalidade de promoção da sustentabilidade dos EES. Os resultados permitem inferir que a política em questão, a despeito de fatores limitantes identificados, consegue articular condições favoráveis à promoção da sustentabilidade dos EES. Esse processo desenvolve-se por meio de uma concepção de assistência técnica que se pretende contínua, dispondo de ações de apoios e capacitações estruturadas a partir de uma metodologia concebida de modo apropriado às especificidades dos EES.

Essa metodologia é capaz de identificar possibilidades de viabilidade, contribuindo, desta maneira, para a superação de problemas relacionados à produção, gestão e comercialização. A política promove condições que contribuem para a sustentabilidade do conjunto dos EES, articulando-se com outras políticas públicas, numa perspectiva que extrapola a resolução de problemas particulares ou individualizados de cada empreendimento.

Ao mesmo tempo, identificaram-se uma oscilação importante no grau de incorporação da metodologia de assistência técnica pelas entidades gestoras e coordenações de Cesol, e uma variação na capacidade de realizar adaptações e inovações da metodologia, sem sair do escopo da proposta. Nesse cenário, foram observados indícios de limites ou impedimentos a uma maior uniformidade na implementação da política, fator requerido que assegura condições de igualdade para toda a população a quem se direciona a prestação do serviço público. Nos casos identificados de oscilação na incorporação da metodologia pactuada ou o total afastamento, o projeto consumado de assessoria técnica aos EES expressava, de muitas maneiras, certo apego a referências e identidades da organização social gestora na forma de apreender a metodologia de assistência técnica e executá-la.

Buscou-se demonstrar que as condições institucionais e políticas de realização da assistência técnica aos EES impactam sua operacionalização, resultando em descontinuidades, possibilidade de esvaziamento da sua finalidade maior e descrédito por parte tanto da população assistida quanto das equipes de trabalho contratadas. As decisões que alteram, de alguma forma, o curso da política, podem gerar desdobramentos na prática dos Cesol mais ou menos limitantes em termos da sua capacidade de prover condições de sustentabilidade dos EES.

Para contribuir com a promoção da sustentabilidade dos EES, aos Cesol não basta apenas executar uma assistência técnica de forma regular. Esse elemento é necessário e essencial, mas não é suficiente quando a finalidade é garantir melhores condições a longo prazo, capazes de oferecer mais dignidade aos trabalhadores associados em seu conjunto, e não isoladamente. Para tanto, os Cesol precisam atuar também como construtores de pontes institucionais que efetivem o acesso a direitos, considerando-se a própria assistência técnica como um direito, dadas as condições históricas de privação e precariedade dos empreendimentos solidários. Compreende-se como essencial os atores dessa política serem capazes de fomentar a capacidade de autodeterminação e cidadania, e autonomia no sentido de liberdade.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, K. Economia dos setores populares: modos de gestão e estratégias de formação. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos, 2007.
- BAHIA. **Edital de seleção nº 9/2012**. Assistência técnica aos empreendimentos associativos populares solidários e redes de economia solidária e comércio justo e solidário, através da implantação de centro público de economia solidária, por entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social. Salvador: Setre, 2012.
- _____. **Edital de seleção nº 3/2013**. Destinado à seleção de entidade de direito privado sem fins lucrativos, qualificada ou que pretenda qualificar-se como organização social, para prestação do serviço de assistência técnica a empreendimentos de economia solidária e rede de economia solidária e de comércio justo e solidário, por meio de implantação de centro público de economia solidária. Salvador: Setre, 2013.
- BONETI, L. **Políticas públicas por dentro**. Buenos Aires; San Pablo: CLACSO; Mercado de Letras, 2017.
- CORAGGIO, J. L. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. **Otra Economía**, v. 2, n. 3, p. 41-57, 2008.
- GAIGER, I. A Economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 181-211, 2003.
- KRAYCHETE, G. Economia popular solidária: sustentabilidade e transformação social. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares**. São Leopoldo: Oikos, 2007.
- _____. Economia popular solidária: indicadores para qual sustentabilidade. *In*: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (Org.). **Economia dos setores populares**. Porto Alegre: Tomo Ed., 2012a.
- _____. **Viabilidade econômica e sustentabilidade dos empreendimentos da economia solidária**. Salvador: ITCP UCSal/CEAS, 2012b. (Caderno de Textos e de Exercícios).
- _____. **Economia dos setores populares e inserção social pelo trabalho**: a reprodução da vida para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021.
- KUYVEN, P. S.; GAIGER, L. I.; SILVA, S. P. Aspectos sociolaborais dos trabalhadores aderentes a empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- MARTINS, H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio-ago. 2004.
- MATOS, L. S. *et al.* Inovação na gestão pública baiana: análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA – CONSAD, 6., 2013, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: Consad, abr. 2013.
- _____. Inovação na gestão pública baiana: análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária. **Revista Nau Social**, v. 6, n. 10, 2015, p. 9-30, 2015.

OLIVA, H. *et al.* Economia solidária no governo da Bahia. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, 2009, p. 49-55, 2009.

PYETT, P. M. Validation of qualitative research in the “real world”. **Qualitative Health Research**, v. 13, n. 8, p. 1170-1179, 2003.

REIS, T. A.; ALMEIDA FILHO, M. B. Institucionalização e instrumentos da política de economia solidária: reflexões à luz da experiência da Bahia. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, p. 81-98, 2016.

SILVA, S. P. Dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020a.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020b.

_____. Finanças solidárias no Brasil: caracterização, tipos organizacionais e suas dimensões estruturais. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020c.

_____. A política nacional de economia solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020d.

_____. A trajetória sócio-organizativa do movimento social de economia solidária no Brasil. *In*: SILVA, S. P. (Org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020e.

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.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil: síntese de experiências estaduais e municipais. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, p. 213-228, set. 2020.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

VASCONCELOS, A. D. P. *et al.* Análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária (CESOL) na gestão pública baiana. *In*: CONGRESSO DE PESQUISADORES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2015, São Carlos, São Paulo. **Anais...** São Carlos: Diagrama Editorial, 2015.

