

REPERTÓRIO PROGRAMÁTICO E RESILIÊNCIA DAS POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: SÍNTESE DE EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS¹

Sandro Pereira Silva²
Leandro Pereira Morais³
Dayvid Souza Santos⁴

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina em geral, e no Brasil em particular, o termo “economia solidária” emergiu no debate público na segunda metade dos anos 1990. Inicialmente, o termo designava uma bandeira de organização sociopolítica de movimentos sociais e outras entidades da sociedade civil em um contexto de crise de acumulação e reestruturação produtiva que impactou seriamente nos indicadores de mercado de trabalho, com elevação do desemprego e da informalidade. Esses movimentos aglutinavam em torno de si uma miríade de formatos organizacionais coletivos de trabalho alternativos ao modelo do trabalho assalariado, tais como: cooperativas, associações de produtores, grupos de consumo, redes de colaboração e assessoramento técnico, clubes de troca etc. Paralelamente, essas experiências foram incorporadas pelo meio acadêmico como fenômeno social heterogêneo e passível tanto de problematização científica quanto de atuação pela via da extensão universitária. Há uma extensa literatura que cobre essas trajetórias desde sua gênese, enfocando sua diversidade, suas potencialidades e suas limitações enquanto estratégia para a geração de novas oportunidades de inclusão produtiva (Gaiger, 2020; Silva, 2017; 2018a; 2019b; França Filho, 2006).

Outra dimensão importante na qual a economia solidária passou a ser considerada referente à governamental, quando a temática começou a figurar nas agendas de governo por meio de programas específicos (Silva, 2019a; Morais, 2013; Cunha, 2012). De maneira geral, as políticas de economia solidária baseiam-se em uma concepção incidente sobre a construção de estratégias em torno do fomento de outra dinâmica econômica, baseada na construção e no fortalecimento de “circuitos socioprodutivos locais” e “ecossistemas empreendedores” fundamentados no associativismo e integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais de um determinado território (Morais e Bacic, 2020; Sanches e Morais, 2020; Silva e Carvalho Filho, 2018; França Filho, 2006).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt70/economiasolidaria6>

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

3. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (Nepesc) da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail*: <leandro.morais@unesp.br>.

4. Coordenador de Formação em Economia Solidária da Superintendência de Economia Solidária (Sesol) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail*: <agrodavid@gmail.com>.

No Brasil, o que se observa a partir da literatura existente é que a inserção da economia solidária nas agendas de governo iniciou-se em instâncias subnacionais. Em 2003, essa relação ganhou uma escala mais substantiva, com a criação de uma estrutura administrativa própria no governo federal para tratar de programas orientados sob essas diretrizes, em parceria direta com os movimentos sociais ligados à economia solidária e marcada pela transversalidade junto a outras temáticas associadas ao desenvolvimento local sustentável. Desde então, o tema atravessou momentos diferenciados de institucionalização, dada a disputa política inerente a esse processo, até chegar a um momento em que Silva (2019a) caracterizou como uma “crise de paradigma”, isto é, a perda de relevância do tema, levando praticamente a sua exclusão da agenda governamental.

Nesse contexto, vale investigar como o tema da economia solidária ainda se expressa nos planos subnacionais, mesmo em um cenário onde não existe mais um programa nacional de fomento a essa estratégia de ações. Este texto visa justamente avançar nesse objetivo, por isso está organizado da seguinte forma. Na seção 2, apresenta-se um breve histórico sobre o processo de institucionalização da economia solidária no Brasil, destacando os mecanismos pelos quais o tema se inseriu na agenda de governo e os principais indicadores de sua deterioração programática. Na seção 3, são analisados aspectos gerais presentes em algumas unidades do poder federativo brasileiro (municipais e estaduais) que permanecem com programas de apoio e fomento à economia solidária em seus respectivos territórios. As experiências analisadas foram: municipais – Araraquara/SP, Balneário Camboriú/SC e Maricá/RJ –; e estaduais – Bahia e Maranhão. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

A abordagem analítica teve como foco os “repertórios programáticos” das ações de economia solidária em cada uma dessas localidades, compreendidos como sendo os instrumentos de política pública, isto é, o conjunto de técnicas e mecanismos pelos quais as agências estatais buscam alcançar metas e objetivos estabelecidos em suas agendas de governo. Tais instrumentos se diferenciam por seus aspectos normativos e graus de coercitividade, e alguns deles exigem combinação com outros para fornecerem os efeitos desejados (Vedung, 1998). Entre os aspectos formadores dos repertórios verificados nas unidades de análise estão: *i*) trajetórias de institucionalização da política pública de economia solidária em diferentes contextos; *ii*) sensibilidade dos governos em relação às interfaces entre economia solidária e desenvolvimento local; e *iii*) governança e deliberação participação entre os atores ecossistêmicos envolvidos.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Nesta seção, o objetivo é traçar, ainda que de forma panorâmica, a inserção da economia solidária e sua evolução enquanto “novo paradigma” de política pública (Araújo e Silva, 2005).

Inicialmente, pode-se dizer que houve uma direcionalidade que partiu de experiências subnacionais pioneiras surgidas nos anos finais da década de 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre), e outros municípios importantes, como Recife/PE, Belém/PA, Osasco/SP, Santo André/SP, Belo Horizonte/MG, e mesmo São Paulo/SP, maior metrópole do país (entre 2001 e 2004), que lançaram programas próprios de governo sob as diretrizes da economia solidária (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva,

2010; 2019a; Cunha, 2012). Tais iniciativas, ainda que muito distintas quanto à concepção, institucionalidade, recursos alocados e geração de resultados, inauguraram no Brasil uma nova proposta de ação governamental na geração de trabalho e renda, incluindo oficialmente o fomento ao trabalho associativo como estratégia de enfrentamento do desemprego e viabilização de projetos de desenvolvimento local (Alcântara, 2014; Silva, 2010; 2019a).

Em 2003, com o início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o tema adentrou de fato ao plano federal, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), cujas atribuições regimentais foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004 (art. 18). A nova estrutura passou a contar com orçamento próprio após o lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), inserido no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. As ações previstas inicialmente foram no intuito de gerar soluções para os gargalos enfrentados pelos empreendimentos, sintetizadas em quatro temas basilares: *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).

A inserção da economia solidária na agenda federal gerou algum impacto nas decisões de políticas subnacionais de governo. Segundo Goulart e Marin (2011), em 2008 já havia quatorze estados e mais de duzentas prefeituras municipais que desenvolviam algum tipo de política deliberada de apoio à economia solidária, em diferentes níveis de intensidade, inclusive com leis específicas e conselhos gestores (estaduais e municipais) constituídos. Também houve ressonância em outras instâncias do poder republicano, como no caso da criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em maio de 2007, no Congresso Nacional. Além da esfera nacional, a Senaes desempenhou um papel relevante de articulação internacional em eventos e programas voltados ao fortalecimento do trabalho associado, priorizando a integração regional latino-americana.⁵

Em termos de evolução da política na agenda federal, as evidências apontam para diferentes estágios que o tema assumiu ao longo dos anos, sobretudo quando se avalia por período de PPA. Silva (2019a) sintetizou as linhas gerais dessa trajetória a partir de três momentos distintos, usando como parâmetros os valores orçamentários anuais definidos em lei para a execução dos programas vinculados à Senaes, e ao grau de execução orçamentária alcançado (ou seja, valores efetivamente gastos) em cada ano.

O primeiro momento foi denominado como de “inserção e consolidação”, abrangendo os dois primeiros PPAs (2004-2007 e 2008-2011). Ele se caracteriza pela ascensão da temática na agenda governamental, pela estruturação burocrática da Senaes e pelo lançamento do PESD no PPA 2004-2007, permitindo o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou

5. 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. A partir de 2007, a Senaes passou a compor a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), proporcionando uma participação mais efetiva do Brasil nesse espaço, criado em 2001 (Silva, 2019a).

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.

O segundo momento foi de “expansão contraditória” (PPA 2012-2015). O caráter contraditório identificado pelo autor reside no aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas originariamente pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores efetivamente executados. Nesse período, a política nacional de economia solidária conviveu, de um lado, com elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução, de modo que a elevação da dotação não implicou em aumento nos gastos efetivos com os programas.

Por fim, o terceiro momento foi denominado “crise de paradigma” (PPA 2016-2019), onde se observou a tendência de redução tanto dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes quanto dos valores efetivamente gastos, representando menos de um terço dos valores médios anuais dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise apontado por Silva (2019a), tornando a política de economia solidária cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais da agenda governamental. A tabela 1 apresenta os principais dados utilizados para a caracterização dos distintos momentos de vigência da política nacional de economia solidária entre 2004 e 2019.

TABELA 1

Médias anuais dos indicadores orçamentários da política nacional de economia solidária por PPA (2004-2019)

	Inserção e consolidação		Expansão contraditória	Crise de paradigma
	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
Execução orçamentária (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

Fonte: Adaptado de Silva (2019a).

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Além da perda de espaço na disputa orçamentária, outros fatores também evidenciaram o rebaixamento da política de economia solidária na agenda programática do governo federal, reforçando a hipótese da crise paradigmática. Em termos de estrutura burocrática, houve a perda do *status* de secretaria nacional, em 2016. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal, que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido do PPA 2020-2023, e suas ações residuais diluídas em outros programas instalados no recém-criado Ministério da Cidadania.

Com a descontinuidade das ações no plano federal, resta então saber como ficou a situação das políticas em curso nas demais esferas federativas. A inexistência de um programa nacional certamente enfraquece a capacidade de estados e municípios em desenvolver programas próprios, sobretudo em função da restrição de autonomia orçamentária que eles enfrentam. Contudo, dada a heterogeneidade que configura o escopo da economia solidária, há a possibilidade de que o tema se mantenha nas agendas de alguns entes de forma específica ou mesmo pontual. A seção 3 inicia uma discussão sobre experiências nesse sentido.

3 POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: SÍNTESE DE EXPERIÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS

O Brasil possui uma complexa configuração federativa, cujos contornos institucionais vigentes foram definidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os três níveis de poder (federal, estadual e municipal) foram dotados de autonomia administrativa, o que lhes permite definir agendas próprias de governo sobre suas respectivas jurisdições territoriais. Ainda assim, o plano federal possui instrumentos e recursos de distinta natureza que podem ser mobilizados para gerar uma estratégia de coordenação entre os entes, em um modelo de “pacto federativo”⁶ em torno programas específicos que garantam à toda população os direitos básicos estabelecidos constitucionalmente (Arretche, 2012).

Partindo dessa perspectiva, esta seção apresenta de forma sintética algumas iniciativas nos planos subnacionais (municipais e estaduais) que persistem na manutenção de políticas em suas respectivas agendas governamentais com interface com a temática da economia solidária. Tal processo é aqui compreendido como elemento de resiliência ecossistêmica – ou o que Blanc (2020) denominou de “políticas territoriais de resiliência” – nesse quadro atual de “desmantelamento” do tema na agenda federal.⁷

Para melhor organização da exposição das cinco experiências abordadas (três municipais e duas estaduais), optou-se por contemplar algumas dimensões específicas de seus repertórios programáticos, tais como: *i*) breve histórico das origens da experiência; *ii*) atores relevantes pertencentes ao ecossistema local; *iii*) institucionalidade (leis, decretos etc.); e *iv*) programas de economia solidária nos respectivos territórios. O quadro 1 indica características mais gerais das unidades subnacionais descritas neste estudo.

QUADRO 1
Características federativas e sociodemográficas das unidades de análise

Esfera federativa	Nome	Região	População	IDH ¹ (2010)
Municipal	Araraquara/SP	Sudeste	143.071	0,815
	Balneário Camboriú/SC	Sul	108.089	0,845
	Maricá/RJ	Sudeste	161.207	0,765
Estadual	Maranhão	Nordeste	7.075.181	0,639
	Bahia	Nordeste	14.873.064	0,660

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

6. A noção de pacto federativo envolve o compartilhamento de poder político entre União e demais Unidades Federativas (UFs) cuja repartição de competências é determinada pela própria CF/1988, com o estabelecimento de regras transparentes que respeitem os pressupostos da igualdade e da equidade na concretização de projetos políticos cujas partes integrantes (entes federativos) devem se pautar.

7. Para um enquadramento teórico do conceito de desmantelamento de políticas públicas, ver Bauer *et al.* (2012).

3.1 O caso do município de Araraquara/SP⁸

Em termos gerais, a política pública de economia solidária começou a ser desenhada no município de Araraquara/SP em 2001 e, atualmente, assume um papel importante na promoção de programas e ações que buscam a inclusão social e produtiva, o combate à fome e o resgate da cidadania, por meio da geração de renda. Um dos marcos dessa política foi o esforço desempenhado, desde 1998, para organizar os catadores de materiais recicláveis que trabalhavam no lixão municipal, o que culminou em uma série de projetos, como a formalização da Associação Acácia de Trabalhadores com Materiais Recicláveis, em 2001. Com isso, o município tornou-se um dos pioneiros no estabelecimento de parcerias entre poder público e associações de catadores na prestação de serviços de limpeza urbana, antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em 2010.⁹

Na gestão municipal de 2005 a 2008, foi estruturado o Programa Municipal de Economia Solidária, quando foram criados o Fórum Municipal de Economia Solidária, a Feira de Economia Solidária e o Clube de Trocas. Também foram formados novos empreendimentos associativos nesse período, tais como: Associação Mãos que Criam, de artesanato; Associação das Mulheres do Assentamento Monte Alegre (AMA), de alimentação e agricultura familiar; Associação dos Trabalhadores do Comércio Ambulante de Alimentação (ATCAAR); Cooperativa de Costura de Araraquara (Costuara); Estamparia da Juventude; entre outras pequenas unidades de trabalho coletivo que começavam a se formar no município.

Mais recentemente, o ano de 2017 passou a representar um novo marco para o movimento da economia solidária de Araraquara, com o início de uma nova gestão da prefeitura municipal abertamente favorável ao fortalecimento do tema na agenda de governo. Merecem destaque, como medidas sinalizadoras, as seguintes iniciativas:

- criação da Coordenadoria Executiva de Trabalho, Economia Criativa e Solidária (Cetecs), alocada na Secretaria Municipal do Trabalho e de Desenvolvimento Econômico (SMTDE);
- realização da I Conferência Municipal de Economia Criativa e Solidária de Araraquara (SP); e
- criação do Sistema Municipal de Economia Criativa e Solidária e do Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária (Lei nº 9.143, de 2017).

Outro marco importante para o movimento ecossistêmico da economia solidária em Araraquara se deu sob o ponto de vista acadêmico, em parceria com a Unesp, onde foi criado o Nepesc. Destaca-se também a participação de outros importantes atores locais, tais como: o Instituto Federal de São Paulo (IFSP); a Universidade de Araraquara (Uniara); e as entidades do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae; e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai). Vale ressaltar ainda a realização de uma parceria internacional com a cidade de Torres Vedras,

8. Para mais informações, ver Reinecke *et al.* (2020).

9. Sobre a PNRS e a nova centralidade assumida pelos catadores, ver Silva, Alvarez e Goes (2013).

em Portugal, mediante Acordo de Cooperação Técnica (Lei nº 9.406, de 2018), para a troca de experiências e construção de estratégias conjuntas em economia solidária.

No momento atual, a temática da economia solidária aparece representada em diversas ações transversais de governo, dialogando com políticas das áreas de desenvolvimento rural, direitos humanos, mulheres, igualdade racial, diversidade sexual, juventude, pessoas com deficiência, população em situação de rua, cultura, saúde e educação. Para corroborar tal afirmação, citam-se alguns programas em andamento no município, onde a economia solidária é protagonista dos processos e ações: Programa Municipal de Economia Criativa e Solidária; Programa Territórios em Rede (Lei nº 9.344, de 2018); Programa Municipal de Inclusão Social e Cidadania; Programa de Incentivo a Inclusão Social (Lei nº 8.998, de 2017); Bolsa Cidadania – Programa de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva (Lei nº 9.585, de 2019); Programa Ecomagia e Programas Novo Emprego e Crédito para o seu Trabalho.

No que se refere ao orçamento público para o financiamento de tais programas, verifica-se que, na passagem de 2017 (PPA 2014-2017) para 2018 (PPA 2018-2021), houve um crescimento de 200% do gasto público com a política de economia solidária. O orçamento da Cetecs representa cerca de 0,03% do orçamento público municipal e mais de 30% do orçamento da SMTDE, que possui outras três coordenadorias – de agricultura; de comércio e turismo e prestação de serviços; e de indústria e tecnologia.

3.2 O caso do município de Balneário Camboriú/SC¹⁰

Com um sólido fluxo turístico, o município de Balneário Camboriú, situado ao norte do estado de Santa Catarina, tem o setor de serviços como o principal impulsionador da economia local. Entre as atividades de maior destaque deste setor, estão o comércio e a hotelaria, que juntos representam 26,1% do produto interno bruto da cidade. Contudo, constata-se o crescimento do número de famílias inscritas em programas de transferência de renda do governo federal (como o Programa Bolsa Família) nos últimos anos, o que indica a possibilidade de aumento da incidência de pobreza no município.

É neste cenário que emergem no município alguns atores sociais, organizados em cooperativas, associações e em grupos informais, com o propósito de construir outras estratégias de geração de oportunidades para o desenvolvimento econômico local, baseadas na autogestão, cooperação e solidariedade. Da articulação desses coletivos foi se formando o movimento social de economia solidária de Balneário Camboriú, o que possibilitou ampliar sua força, sobretudo política, para impulsionar suas reivindicações frente aos gestores municipais e buscar apoio entre possíveis parceiros nos diversos níveis federativos.

Nesse percurso, tal movimento ganhou a adesão de algumas categorias de trabalhadores, como os artesãos da cidade, os catadores (Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis – Coopermar), e outras organizações de empreendedores solidários locais. A soma desses atores propiciou a criação do Fórum Municipal de Economia Solidária de Balneário Camboriú (EcoSol-BC),

10. Para mais informações, ver Paiva e Silva (2020).

cujos principais objetivos eram a organização de um espaço para a comercialização — uma vez que as vendas dos produtos eram realizadas em locais pouco estruturados —, e a construção de um projeto de Lei Municipal de economia solidária, que estabelecesse diretrizes para as políticas públicas e as formas de fomento às iniciativas municipais.

Nesse contexto, o EcoSol-BC articulou-se com diversas entidades, entre elas: a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da Universidade do Vale do Itajaí (Univali), o Centro Público de Economia Solidária de Itajaí (Cepesi), o Núcleo Assistencial Humberto de Campos (NAHC), a Câmara Municipal de Vereadores de Balneário Camboriú, o Laboratório de Aprendizagem em Economia Social e Solidária (LabEcoSol) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e a Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social (SDIS), buscando constituir um ecossistema inovador solidário e impulsionar as reivindicações, ações e projetos da economia solidária do município, com vistas à institucionalização e à construção do desenvolvimento local sustentável.

No ano de 2016, por iniciativa conjunta dos atores que congregam esse ecossistema, iniciou-se o processo na Câmara Municipal para a institucionalização da economia solidária. Essa articulação culminou na aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária de Balneário Camboriú (Lei nº 3939/2016), contendo as diretrizes gerais para programas voltados a: comercialização dos produtos, acesso aos espaços físicos e aos bens públicos do município para a instalação de Centro Público; assessoria técnica e jurídica; capacitação e formação técnica e profissional; apoio aos eventos; e suporte para a constituição de um registro municipal dos empreendimentos, com a criação de um Selo de Certificação.

Outro ponto importante que a lei evidencia é a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES), um órgão colegiado, com poderes deliberativos e normativos, formado por doze representantes (seis governamentais; quatro de empreendimentos de economia solidária — EES; e dois de entidades de apoio). O principal objetivo do CMES é definir, de forma participativa, as políticas públicas municipais de economia solidária de Balneário Camboriú, bem como convocar a Conferência Municipal de Economia Solidária e elaborar o Plano Municipal de Economia Solidária.

Nessa direção, os principais projetos e ações de economia solidária executados no município de Balneário Camboriú até então são:

- realização de feiras nas praças com maior movimentação de pessoas;
- apoio à aquisição do Caminhão do Peixe junto ao governo federal para favorecer pescadores artesanais do município;
- apoio à comercialização de produtos orgânicos, coordenado pela Associação de Quilombolas;
- apoio à realização de uma feira de arte e artesanato semanal; e
- projeto Fazenda Renda-SC, com oficinas de artesanato e orientações sobre cooperativismo, custos e trabalho em grupo.

3.3 O caso do município de Maricá/RJ¹¹

Maricá é um município que vem apresentando, recentemente, considerável crescimento populacional, sobretudo em decorrência da instalação de novos empreendimentos ligados ao setor de exploração de petróleo, o que faz aumentar a demanda da construção civil. Porém, a maior parte dos empregos gerados nessa atividade não é preenchida por trabalhadores do município. Esse fato, associado à inexistência de atividades industriais e agropecuárias na cidade, faz com que uma parcela significativa da população economicamente ativa procure emprego em grandes cidades próximas, como Niterói ou Rio de Janeiro (Silveira, 2018).

Para mitigar os efeitos socioeconômicos presentes, a Prefeitura Municipal de Maricá vem desenvolvendo, desde 2013, o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social, lançado através da Lei nº 2.448. Tal programa é concebido a partir de quatro eixos estruturantes (transferência de renda, educação popular, fomento aos empreendimentos coletivos e soberania alimentar), e tem como objetivo criar mecanismos para a superação da pobreza e geração de oportunidades para a população em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O Programa Municipal de Economia Solidária envolve um conjunto amplo de atores institucionais, tais como: Secretaria Municipal de Economia Solidária; Banco Comunitário Mumbuca; Escolas Municipais; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; Companhia de Desenvolvimento de Maricá (Codemar); e associações municipais de produtores. Cada uma dessas entidades compartilha responsabilidades distintas dentro do fluxo de execução do programa, o que permite compreender essa interação como um ecossistema de inovação solidária, uma vez que o propósito dos atores persiste na busca pelo desenvolvimento local sustentável.

A execução de iniciativas e ações pelo ecossistema inovador solidário de Maricá prescindiu de leis municipais que institucionalizassem o setor. Além da Lei nº 2.448/2013, a atualização do programa se deu com a promulgação da Lei nº 2.652/2015. Outras leis importantes no município foram: a Lei nº 2.641/2015, que criou o Programa de Renda Básica da Cidadania; a Lei nº 2.869/2019, criando o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Maricá; e a Lei nº 2.639/2015, que instituiu a Política Municipal do Cooperativismo.

A partir dessas leis, surgiu no município um conjunto diversificado de ações sob a orientação da economia solidária, envolvendo diversos públicos diferentes no município, entre os quais estão: o Programa Renda Mínima Mumbuca; o Programa Renda Básica da Cidadania (todo operacionalizado via moeda social digital com circulação restrita ao município);¹² o Banco Comunitário Mumbuca (que coordena a Moeda Social Mumbuca e o Crédito Produtivo Solidário – Mumbucred); o Programa Mumbuca Indígena; e o programa educacional Mumbuca Futuro.

11. Para mais informações, ver Pereira *et al.* (2020).

12. Sobre a experiência de renda básica com moeda social em Maricá, ver Silva *et al.* (2020).

3.4 O caso do estado do Maranhão¹³

O estado do Maranhão, a partir da gestão iniciada em 2015, enfrenta o desafio de criar condições institucionais e orçamentárias para o desenvolvimento de políticas de economia solidária, com base no trabalho associado e em relações de trabalho harmonizadas com as demandas ambientais, culturais e com o desenvolvimento local. A articulação estabelecida entre o Fórum Estadual de Economia Solidária (Feesma) e a Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (Setres) tem sido fundamental para o fomento de ações integradas ao desenvolvimento das práticas de trabalho associativas, passando pela formação técnica, comercialização, produção e consumo.

Dessa forma, o Feesma, juntamente com técnicos da Setres, elaborou um projeto de bases estruturantes, chamado Maranhão Desenvolvido, Mais Justo e Solidário, que possibilite aos empreendimentos de economia solidária sua inserção em etapas de incubação, com assessoria técnica, entrega de equipamentos e estabelecimento de redes de comercialização. A materialização dessa incubação culminou na implantação do Centro de Referência de Economia Solidária do Maranhão (Cresol), implantado em 2018, com o objetivo de agregar as diversas experiências de economia solidária no estado, bem como articular instituições parceiras e dar visibilidade às experiências em atividade, a fim de fomentar uma rede ampliada e consolidada de consumo solidário.

Vale registrar que o Cresol, além de ser planejado como uma meta do projeto Maranhão Desenvolvido, se constituiu como uma demanda popular, articulada pelo movimento social em defesa da economia solidária, sobretudo durante o processo de Orçamento Participativo do governo estadual. A criação dessa nova agência concebeu-se como uma das propostas vencedoras do processo de consulta popular. A sede do Cresol está situada no Centro Histórico de São Luís, capital do estado, em área de grande circulação turística, com diversas repartições públicas e comércios, permitindo um bom fluxo de comercialização e visibilidade.

Do ponto de vista da governança, há um Comitê Gestor, formado por representantes de empreendimentos, entidades de apoio e poder público, com caráter deliberativo, para zelar pelos objetivos e princípios do Cresol. Houve a criação de um fundo coletivo, constituído pela contribuição de 10% sobre a venda dos produtos e aportes de outras fontes, cujo objetivo é contribuir com demandas financeiras dos empreendimentos, bem como fomentar outras experiências locais.

No que se refere ao processo de institucionalização da política estadual de economia solidária, foi criado em 2017 o Conselho Estadual de Economia Solidária do Maranhão (Cees-MA). Entre outras funções, o conselho surgiu para atuar no monitoramento dos programas lançados no âmbito política pública, além de estimular e assessorar a criação de conselhos municipais de economia solidária por todo o estado do Maranhão.

13. Para mais informações, ver Ferreira (2020).

3.5 O caso do estado da Bahia¹⁴

A gestão do governo do estado da Bahia, iniciada em 2007, criou, nesse mesmo ano, a Sesol, no âmbito da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), com a responsabilidade de formular e implementar as políticas públicas de economia solidária e apoio ao cooperativismo em todas as regiões do estado. A nova secretaria passou a funcionar a partir de quatro eixos programáticos estruturantes: assistência técnica; comercialização; inovação; e crédito.

Para o cumprimento de sua missão, a Sesol foi estruturada organizacionalmente com cinco coordenações: Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Socioprodutiva (Catis); Coordenação de Formação e Divulgação (Cofd); Coordenação de Inovação e Fomento (Cofes); Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias (Comfis); e uma coordenação de área meio (Informações Estratégicas, Monitoramento e Avaliação de Economia Solidária e Cooperativismo). É importante registrar que a construção da Sesol foi uma resposta dada pelo governo do estado às demandas da sociedade civil.

Adicionalmente, vale registrar que o governo estadual instituiu, em 2011, o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva – Vida Melhor. Na prática, tal programa significou um conjunto de estratégias de inclusão socioprodutiva, pelo trabalho decente, de pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social.¹⁵

Outros espaços institucionais importantes na condução e no acompanhamento das ações de governo relacionadas ao tema são: o Conselho Estadual de Economia Solidária da Bahia (Ceas-BA), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa vinculado à Setre; os Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol), que são espaços multifuncionais, de abrangência territorial, com o objetivo de promover a sustentabilidade dos empreendimentos coletivos através da oferta da assistência técnica; e o Fórum Baiano de Economia Solidária, que congrega centenas de empreendimentos e entidades de apoio da Bahia, e cuja existência precede a própria política estadual. Esses corpos organizacionais engendram um arranjo institucional que estimula maior interface socioestatal para o desenvolvimento das ações no estado.

A partir desses destaques, Santos (2019) sintetizou a trajetória de institucionalização da economia solidária por parte do governo da Bahia através das seguintes normatizações: *i*) Decreto nº 10.454, de 13 de setembro de 2007, que criou a Superintendência de Economia Solidária, no âmbito da Setre; *ii*) Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a criação da Política Estadual de Fomento à Economia Solidária (Pefes); *iii*) Decreto nº 13.167, de 11 de agosto de 2011, que instituiu o Programa Estadual de Inclusão Socioprodutiva – Vida Melhor; *iv*) Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011, que criou o Ceas-BA; e *v*) Portaria nº 1.780, de 19 de novembro de 2014, que instituiu o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol).

Entre os projetos e as ações implementadas até então pela política estadual de economia solidária da Bahia, podem ser destacados:

14. Para mais informações, ver Schwengber *et al.* (2020).

15. Sobre o conceito de inclusão social e produtiva para fins política pública, ver Silva (2019b).

- Cesol: investimento de R\$ 35,8 milhões, entre 2013 e 2020;¹⁶
- apoio a empreendimentos com geração de trabalho e renda em economia solidária: 34 projetos ao todo, voltados, principalmente, para a formação técnica e distribuição de equipamentos, totalizando mais de R\$ 10 milhões investidos;
- Centro Vocacional Territorial de Fomento à Cadeia Produtiva do Cacau (CVT Cacau): 320 empreendimentos beneficiados, cujo valor destinado é da ordem de R\$ 1 milhão;
- projeto de combate ao racismo institucional – a contribuição da economia solidária para a sensibilização de gestores públicos: realização de 39 oficinas territoriais, alcançando 750 beneficiários, com investimento de R\$ 329 mil;¹⁷
- implantação do Circuito de Feiras da Economia Popular e Solidária: foram realizados o I e o II Festival de Economia Solidária, em Salvador, e o I Festival da Economia Solidária de Vitória da Conquista, nos anos de 2018 e 2019;
- Festival Virtual de Economia Solidária: com a participação de quinhentos empreendimentos de economia solidária, em junho de 2020;
- requalificação de feiras livres: foram requalificadas 44 feiras com a distribuição de 1.300 barracas, até o final de 2019;
- viabilização de microcrédito produtivo orientado:¹⁸ presente em 182 municípios, com 183 postos de atendimentos, já foram beneficiados 79.833 empreendedores por meio da viabilização e liberação de 219.410 contratos; e
- finanças solidárias: apoiou 1.362 pessoas e 230 famílias pertencentes a 218 empreendimentos.¹⁹

3.6 Síntese das experiências

Diante do exposto, foi observado que todas as experiências de políticas públicas subnacionais aqui relatadas apresentam-se resilientes no propósito de constituir estratégias possíveis de emancipação do trabalho e superação de fatores determinantes da pobreza a partir dos princípios da economia solidária. Porém, sua institucionalização ocorreu a partir de instrumentos e métodos muito peculiares, seja em âmbito estadual ou municipal. Entre esses instrumentos, vale ressaltar a importância do que Silva (2018) chamou de instituições de deliberação participativa (IDP), isto é, os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas, que possibilitam espaços de interface entre atores estatais e da sociedade para a construção de consensos e legitimidade em torno de estratégias de intervenção.²⁰

16. Sobre o processo de implantação das unidades do Cesol na Bahia, ver Vasconcelos *et al.* (2018).

17. Para maiores informações sobre o programa, ver Santos *et al.* (2020).

18. O programa de microcrédito do Estado da Bahia funciona a partir de uma parceria entre a Setre e a Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (Desenbahia) conforme *link*: <<https://bit.ly/30KEaXD>>.

19. O apoio as finanças solidárias pela Setre ocorrem por meio do Edital nº 03/2018. Ver: <<https://bit.ly/2F860VY>>.

20. No plano federal, as principais experiências de IDP para políticas de economia solidária foram o Conselho Nacional de Economia Solidária (Alencar e Silva, 2013) e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Em casos como do município de Balneário Camboriú e dos estados da Bahia e do Maranhão, as políticas de economia solidária emergiram demandadas pelo movimento local e/ou territorial, numa construção “de baixo para cima”, buscando o desenvolvimento sustentável com valorização das necessidades e características locais.

Por outro lado, nos municípios de Maricá e Araraquara, tais políticas originaram-se na necessidade dos governos locais desenvolverem programas e projetos de geração de trabalho e renda com o propósito de mitigar os altos índices de pobreza presentes entre as populações. Nesse contexto, e em um movimento inverso ao citado no parágrafo anterior, os governos em questão assumiram o protagonismo, evidenciando inclusive uma maior institucionalização dessas ações.

No que concerne aos pontos de convergência das experiências subnacionais, as principais estão relacionadas com os seguintes aspectos: *i*) participação popular nos mecanismos de controle social – estes espaços possibilitaram a construção de agendas unificadas de ação, sobretudo no que diz respeito à elaboração de leis, do orçamento público e para a execução de programas e projetos; *ii*) organização de pontos de comercialização – estas estruturas são compostas por uma diversidade de formas e inserem-se em arranjos cooperativos que envolvem organizações de várias matizes, objeto da constituição de um importante ecossistema inovador solidário; e *iii*) instrumentos de financiamento – delineamento de estratégias locais de financiamento das iniciativas de economia solidária para além do sistema tradicional de crédito. O quadro 2 sintetiza as experiências.

QUADRO 2

Síntese das características das políticas de economia solidária nos governos subnacionais

Esfera federativa	Nome	Mecanismos de participação popular	Origem da política
Municipal	Araraquara/SP	Conselho de Economia Solidária /Orçamento Participativo	Governo
	Balneário Camboriú/SC	Conselho de Economia Solidária	Sociedade civil
	Maricá/RJ	Conselho de Economia Solidária/Conselho de Segurança Alimentar	Governo
Estadual	Maranhão	Conselho de Economia Solidária/Orçamento Participativo	Sociedade civil
	Bahia	Conselho de Economia Solidária	Sociedade civil

Elaboração dos autores.

Portanto, as experiências subnacionais aqui expressas dão materialidade a distintas estratégias de combate à pobreza e desenvolvimento local e territorial sustentável. Isso demonstra a variedade em termos de repertório programático que o tema da economia solidária permite na estruturação de programas governamentais, buscando fomentar relações mais associativas e sinérgicas de produção e comercialização baseadas na solidariedade em seu aspecto mais amplo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme descrito ao longo deste texto, a economia solidária, dadas suas especificidades de ação nos distintos territórios, apresenta um repertório variado de instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento local sustentável e inclusivo. A geração local de trabalho e renda, a partir de diretrizes cooperativas e autogestionárias, constitui-se um dos elementos que podem contribuir para o fomento de novas dinâmicas econômicas, sobretudo em regiões mais periféricas e com maior vulnerabilidade social. Entretanto, torna-se mister fortalecer o ecossistema comunitário, bem como o grau de interconectividade entre seus atores, tendo em vista que muitas de suas experiências são marcadas por fragilidades intrínsecas ao seu funcionamento (produtiva, comercial, jurídica, contábil etc.). Para isso, é necessário estabelecer estratégias que perpassem tanto o estímulo à maior participação popular em canais institucionalizados de decisão (como no caso das IDP) quanto a intersetorialidade da ação governamental, visando dar respostas ao conjunto de demandas que essas famílias enfrentam em seu cotidiano.

Como se demonstrou, a política pública encampada no governo federal pela Senaes, de 2003 a 2015, deixou, entre alguns legados, a inserção da economia solidária nas decisões de políticas e programas de alguns governos subnacionais, em diferentes níveis de intensidade, inclusive com aprovação de leis específicas e constituição de conselhos gestores (estaduais e municipais). Tais experiências, entre outras que acontecem atualmente, são aqui compreendidas como exemplos de resiliência institucional, sobretudo em função da primazia que a União possui em ditar as agendas de governo subnacionais a partir do planejamento de ações no plano federal.

Nesse sentido, face à hodierna constatação de desmantelamento da política pública federal de apoio à economia solidária no Brasil, fato este que se torna mais explícito a partir de 2016, uma análise aprofundada das particularidades presentes nas experiências em curso nas demais esferas de poder federativo surge como elemento fundamental para verificar o potencial de “políticas territoriais de resiliência”, nos termos de Blanc (2020), abrindo-se uma relevante agenda de pesquisas para estudiosos do campo.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, F. H. C. Políticas públicas municipais e economia solidária. **Revista Interações**, v. 15, n. 1, 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.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília**, n. 28, 2005.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BLANC, J. Politiques territoriales de résilience et de transition écologique: la piste des monnaies locales. **Terra Nova**, jun. 2020.

CUNHA, G. C. **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.

FERREIRA, N. C. Tempos de crise e a relevância da política pública estadual de economia solidária no Brasil: a experiência do estado do Maranhão. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

FRANÇA FILHO, G. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. Economia solidária, ativismo sociopolítico e democracia. **Revista Crítica de Humanidades**, v. 45, n. 249, p. 83-110, 2020.

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.

MORAIS, L. **As políticas públicas de Economia Solidária (Esol)**: avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MORAIS, L.; BACIC, M. Social and solidarity economy and the need for its entrepreneuring ecosystem: current challenges in Brazil. **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 98, 2020.

PAIVA, C. C.; SILVA, E. A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília**, n. 70, 2020.

PEREIRA, A. S. N. *et al.* As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 70, 2020.

REINECKE, L. F. G. *et al.* A institucionalização da Política Pública de Economia Solidária em Balneário Camboriú: atores, agendas e processos. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário: o caso de Araraquara/SP. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 68, 2020.

SANTOS, A. B. *et al.* A economia solidária como estratégia de combate ao racismo institucional e desenvolvimento territorial. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 67, 2020.

SANTOS, D. S. **Panorama da socioeconomia solidária do Território Litoral Sul da Bahia**. 2019. Dissertação (Mestrado Engenharia Industrial) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2019.

SCHWENGBER, A. *et al.* A Política Pública de Economia Solidária da Bahia: estratégia de desenvolvimento sustentável e democrático. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 70, 2020.

SILVEIRA, A. A. *et al.* **Maricá e Niterói**: novos “Emirados” fluminenses? Uma avaliação da relação entre rendas petrolíferas e empregos formais nos municípios de Maricá e Niterói. Rio de Janeiro: Ucam, 2018.

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

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

_____. **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, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, v. 68, 2019b.

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, R. F.; CARVALHO FILHO, M. V. Território e economia solidária: relações relevantes para a construção do desenvolvimento sustentável. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 64, 2020.

SILVA, J. L. *et al.* Políticas socioeconômicas de reação à crise da covid-19 no município de Maricá, Rio de Janeiro. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 69, 2020.

VASCONCELOS, A. D. P. *et al.* Análise do processo de implantação dos Centros Públicos de Economia Solidária (cesol) na gestão pública baiana. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISADORES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA, 3., 2018, São Carlos. **Anais...** São Carlos, 2018.

VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. *In*: BEMELMANS-VIDEC, M. L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. (Orgs.). **Carrots, sticks and sermons**: policy instruments and their evaluation. New Brunswick: Transaction, 1998.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

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

*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.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

