UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DAIANE LIMA DA SILVA

# ECONOMIA SOLIDÁRIA E SEU ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

GOIÂNIA
2018

sistema de bibliotecas ufg

PRPG
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO

UFG

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

**1. Identificação do material bibliográfico**: **[ X ] Dissertação** **[ ] Tese**

**2. Identificação da Tese ou Dissertação:**

Nome completo do autor: Daiane Lima da Silva

Título do trabalho: Economia Solidária e seu Estágio de Institucionalização: Contribuições das Políticas Públicas

**3. Informações de acesso ao documento:**

Concorda com a liberação total do documento [ X ] SIM [ ] NÃO[1]

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Daiane Lima da Silva
Assinatura do(a) autor(a)[2]

Ciente e de acordo:

Assinatura do(a) orientador(a)[2]

Data: 30 / 05 / 2018

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

[2] A assinatura deve ser escaneada.

Versão atualizada em setembro de 2017.

DAIANE LIMA DA SILVA

# ECONOMIA SOLIDÁRIA E SEU ESTÁGIO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira

GOIÂNIA
2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Silva, Daiane Lima da
Economia Solidária e seu Estágio de Institucionalização [manuscrito] : Contribuições das Políticas Públicas / Daiane Lima da Silva. - 2018.
129 f.

Orientador: Prof. Vicente da Rocha Soares Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2018.
Bibliografia. Apêndice.
Inclui siglas, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. economia solidária. 2. políticas públicas. 3. processo de institucionalização. 4. nível de institucionalização. I. Ferreira, Vicente da Rocha Soares, orient. II. Título.

CDU 005

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**
**Universidade Federal de Goiás - UFG**
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

UFG

# ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos 30 dias do mês de maio de 2018, no horário de 10 horas e 00 minutos às 12 horas e 00 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2110 da FACE a defesa de dissertação *Economia solidária e seu estágio de institucionalização: contribuições das políticas públicas,* de autoria da discente Daiane Lima da Silva, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pelo Professor Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG) (Membro Interno/Orientador), pelo Professor João Luiz Passador, da Universidade de São Paulo (USP)(Membro Externo/Examinador) e pelo Professor, Genauto Carvalho de França Filho, da Universidade Federal da Bahia (UFBA) (Membro Externo/Examinador) emitiu o seguinte parecer:

Resultado Final:

☒ Aprovada

☐ Reprovada

Recomendações:

Trabalho muito elogiado pela banca.

Eu, Vicente da Rocha Soares Ferreira, orientador da discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (Orientador/Presidente/PPGADM/UFG)

Prof. Dr. João Luiz Passador (Examinador/Membro Externo/USP)

Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho (Examinador/Membro Externo/UFBA)

# DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, Dinalva e Jonas, minha irmã Daliny e meus avós Nicorina e Manoel (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por todas as oportunidades que tive ao longo da vida e pelo caminho que trilhei que me fez chegar ao tão sonhado mestrado.

Agradeço aos meus pais, Jonas Jesus da Silva e Dinalva Lima Medeiros, por sempre me apoiarem e por terem proporcionado meus estudos. Meu pai, que não teve a oportunidade de estudar, porque desde muito cedo teve que trabalhar para sustentar seus pais e irmãos, não mediu esforços para que eu e minha irmã tivéssemos uma vida diferente, para que pudéssemos estudar e ter as oportunidades que ele não teve. Minha mãe, mesmo com as suas próprias dificuldades, abdicou de muita coisa para criar a mim e minha irmã, sempre nos amou com seu cuidado diário, suas orações e nos ensinou as maiores virtudes que uma pessoa possa ter. Pai e mãe, vocês são meus grandes exemplos de vida.

Gostaria de agradecer também a minha irmã, Daliny Lima, pela parceria, companheirismo e por ter me ajudado na construção deste trabalho.

Quero agradecer imensamente ao meu orientador, Professor Vicente, por ter aceitado me orientar mesmo com o mestrado já em curso, pelos debates e trocas de ideias desde o início do mestrado e por ter sido exemplo de professor, orientador, amigo e, principalmente, incentivador dos seus alunos. A você Vicente, minha gratidão, respeito e admiração.

Fica registrado também meu agradecimento ao Fernando Bartholo, coordenador da Incubadora Social da UFG, e responsável por me apresentar a economia solidária quando me deu a oportunidade de lá trabalhar. Fernando é um verdadeiro exemplo de humildade e paciência, sabe cativar e motivar as pessoas, e sempre acreditou em mim até mais do que eu mesma. Ao Fernando, minha gratidão e admiração.

Não posso deixar de agradecer também ao meu orientador da graduação, Professor Ercilio Zanolla, por ter sido o primeiro a me mostrar os caminhos da pesquisa científica. Quero agradecer também ao professor Sérgio Barroca, meu primeiro orientador do mestrado, que apoiou a minha causa e entendeu os rumos diferentes que essa pesquisa tomou.

Agradeço aos meus colegas de mestrado pelas trocas de conhecimento e pelo apoio nessa jornada, em especial a Ana, Edriene, Jéssica e Marizelia.

Agradeço imensamente a oportunidade que o mestrado me proporcionou de conhecer meus amigos e afilhados, Lucélia e Francis. Se finalizo essa etapa da minha vida, vocês têm grande responsabilidade nisso. Serei eternamente grata pela amizade e companheirismo de vocês. Estão presentes na minha vida em todos os momentos, bons ou ruins, sempre

preocupados e fazendo tudo o que é possível para me ajudar. Vocês são grandes presentes de Deus na minha vida.

À minha amiga de longa data, Natália Andiara, agradeço pela ajuda na construção deste trabalho, pelo companheirismo e apoio em todos os momentos em que precisei.

Agradeço, por último, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), pelo apoio financeiro dado ao desenvolvimento deste trabalho, em especial a Luiza Freitas. A UFG e ao programa de pós-graduação em administração pela oportunidade e apoio.

## RESUMO

Este trabalho teve por objetivo identificar e descrever a contribuição das políticas públicas para o processo de institucionalização do campo da economia solidária. Trata-se de uma pesquisa de enfoque qualitativo e finalidade exploratória e descritiva. Adotou-se como estratégia de pesquisa casos múltiplos, e foram selecionados quatro casos para o estudo. O objeto de análise foram as políticas públicas estaduais de economia solidária. Para a coleta de dados recorreu-se à pesquisa documental e entrevistas. A pesquisa documental foi realizada em duas fases, anteriormente à pesquisa em campo e ao final da análise dos casos pesquisados. Os dados foram tratados com o auxílio do *software* NVivo, e a estratégia de análise foi a análise por meio de categorias analíticas. A escolha das categorias de análise foi feita *a priori* tendo como fundamento o referencial teórico. Foi examinada a implementação dos instrumentos instituídos pelas políticas públicas de economia solidária e como contribuíram para fomentar e apoiar os empreendimentos econômicos solidários. Primeiramente foram analisados e caraterizados os contextos de cada caso, identificando como a economia solidária estava presente na estrutura de cada estado, os programas voltados ao tema, a quantidade de pessoas envolvidas na implementação da política e os recursos orçamentais destinados a essas políticas. Depois foram identificados os instrumentos instituídos em lei e aqueles implementados com base nas principais áreas apontadas pela literatura que precisam de apoio do poder público, que são comercialização, apoio técnico, formalização, acesso ao crédito e ações intragovernamentais e com outros atores da política. Foram identificados nos quatro casos de análise ações e atividades desenvolvidas nessas cinco áreas. Foi possível constatar também que a prática das atividades públicas investigadas está em consonância com o quadro teórico a respeito da economia solidária. Conclui-se que dois casos possuem alto grau de implementação, por estarem proporcionando, por meio de suas ações, reconhecimento social e legitimação, e disseminando a cultura da economia solidária.



**Palavras Chave:** economia solidária, políticas públicas, processo de institucionalização, nível de institucionalização.

## ABSTRACT

This research aimed to identify and describe the contribution of public policies to the institutionalization process in the field of solidarity economy. It is a research of qualitative focus and exploratory and descriptive purpose. The research strategy was multiple cases, and four cases were chosen for the study. The object of analysis was the state public policies of solidarity economy. For data collection, documents and interviews were used. Documentary analysis was carried out in two phases, before the field research and at the end of the researched cases analysis. The NVivo software was used as the support tool for the analysis process, and analysis using analytical categories was the analysis strategy. The analytical categories choice was made *a priori* based on the theoretical framework. It was examined the implementation of the actions by the public policies of solidarity economy and how they contributed to foster and support the solidarity economic field. Firstly, each case's context were analyzed and characterized, identifying how solidarity economy was present in each state structure, the programs related to the theme, the number of people involved in the policy implementation and the budgetary resources allocated to those policies. Then, instruments established by law were identified and those implemented based on the main areas pointed out by the literature such as commercialization, technical support, formalization, access to credit and intra-governmental actions and with other policy actors. Actions and activities developed in these five areas were identified in the four cases analyzed. It was also possible to verify that the investigated public activities practices is in line with the theoretical framework regarding the solidarity economy. It is concluded that two cases have a high degree of implementation because they have provided, through their actions, social recognition and legitimation, and have disseminated the culture of solidarity economy.



**Key words**: solidarity economy; public policies; institutionalization process; institutionalization level of the solidarity economy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Delineamento metodológico da pesquisa
Figura 2 - Caminho Metodológico para a Coleta de Dados
Figura 3 - Processo para Análise dos Dados
Figura 4 - Economia Solidária na Estrutura de Governo do Distrito Federal
Figura 5 - Economia Solidária na Estrutura do Governo de Minas Gerais
Figura 6 - Economia Solidária na Estrutura do Governo da Bahia
Figura 7 - Economia Solidária na Estrutura do Governo de Pernambuco

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparação entre os três tipos de economia
Tabela 2 - Conceitos Utilizados para a outra Economia
Tabela 3 - Mapeamento das Políticas Públicas Estaduais de Economia Solidária
Tabela 4 - Número de Entrevistas por Caso
Tabela 5 - Relação dos Entrevistados por Caso
Tabela 6 - Categorias de Análise
Tabela 7 - Quadro situacional dos estados com política pública de economia solidária aprovada por lei
Tabela 8 - Quadro situacional dos estados com ausência de política aprovada por lei

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEFEPE - Agência de Fomento Do Estado De Pernambuco

CADSOL - Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários

CDEPS-DF - Conselho Distrital de Economia Popular e Solidária do Distrito Federal

CEEPS - Conselho Estadual da Economia Popular Solidária

CEPES - Centro Público de Economia Popular e Solidária do Distrito Federal

CEPS - Cadastro Estadual dos Empreendimentos da Economia Popular Solidária

CMRR - Centro Mineiro de Referência em Resíduos

COEES - Conferência Estadual de Economia Popular Solidária

CVT - Centros Vocacionais Tecnológicos

DESENBAHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A

ECOSOL - Feira Estadual de Economia Solidária

EES - Empreendimentos Econômicos Solidários

EPP - Empresa de Pequeno Porte

EPS - Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária de Minas Gerais

FEICOOP - Feira Internacional do Cooperativismo

FES-DFE - Fórum de Economia Solidária do Distrito Federal e Entorno

FUNCEP - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Bahia

FUNTRAB - Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul

GEINPRO - Gerência de Inclusão Produtiva e Economia Solidária

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

ME - Microempresa

MEI - Microempreendedor Individual

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONU - Organização das Nações Unidas

PROVE - Programa de Vendas e Assistência ao Mercado

SDEC - Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco

SEAS - Secretaria de Estado de Assistência e do Desenvolvimento Social

SEASTER - Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda

SEATRAB/DF - Secretaria Adjunta do Trabalho do Distrito Federal

SEC - Secretaria Estadual da Educação

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEDESTMIDH - Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos

SEDH - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

SEDHAST - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho

SEMPTQ - Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

SEPN - Secretaria de Estado de Pequenos Negócios

SEPROMI - Secretaria de Promoção da Igualdade Racial

SESOL - Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo

SETHAS-RN - Secretaria do Trabalho, da Habitação e Assistência Social

SETRAB - Secretaria de Estado do Trabalho

SETE - Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo

SETRE - Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte

SIES - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

SORC - Superintendência de Ocupação, Renda e Crédito

STDS - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

UCSAL - Universidade Católica do Salvador

UESC - Universidade Estadual de Santa Cruz

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UNEB - Universidade do Estado da Bahia

UNRISD - Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

UTRAMIG - Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais

**SUMÁRIO**

**1. INTRODUÇÃO** ..... **16**

**2. REFERENCIAL TEÓRICO** ..... **21**

2.1 Compreendendo a Diversidade de Conceitos Derivados da Economia Plural ..... 21

2.2 Elementos Históricos e a Transformação da Solidariedade em Economia ..... 27

2.3 Economia Solidária no Contexto Brasileiro ..... 29

2.4 Processos de Institucionalização ..... 34

2.5 Políticas Públicas e a Economia Solidária ..... 38

**3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS** ..... **47**

3.1 Caracterização da Pesquisa ..... 47

3.2 Caracterização do Objeto de Pesquisa ..... 49

3.3 Escolha dos Casos ..... 49

3.4 Procedimentos de Coleta de Dados ..... 52

3.5 Procedimento de Análise dos Dados ..... 57

3.5.1 Definição das categorias de análise ..... 58

**4. RESULTADOS** ..... **61**

4.1 Apresentação dos Casos ..... 61

4.1.1 Caso 1 ..... 61

4.1.2 Caso 2 ..... 64

4.1.3 Caso 3 ..... 67

4.1.4 Caso 4 ..... 73

4.2 Análise entre Casos ..... 76

4.2.1 Instrumentos de Apoio à Comercialização dos Empreendimentos Econômicos Solidários ..... 76

4.2.2 Ações de Apoio Técnico ..... 84

4.2.3 Incentivo à Formalização dos Empreendimentos Econômicos Solidários ..... 93

4.2.4 Programas de Acesso ao Crédito ..... 97

4.2.5 Ações Intragovernamentais e com os demais atores da política ..... 102

4.3 Desenvolvimento da Economia Solidária nos demais Estados Brasileiros ..... 110

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 115**

**6. REFERÊNCIAS ..... 120**

**APÊNDICES ..... 125**

Apêndice A – Roteiro de Entrevista – Pré-Teste ..... 125

Apêndice B – Roteiro de Entrevista Ajustado ..... 127

# 1. INTRODUÇÃO

A economia solidária tem se demonstrado como um tema de grande importância para as pesquisas e para a sociedade em geral devido sua dimensão social, política e econômica. No âmbito acadêmico, o campo tem ganhado relevância estando presente como tema em cursos de graduação e pós-graduação, e em projetos de extensão, como as incubadoras tecnológicas de empreendimentos econômicos solidários. Essa visibilidade também é percebida na sociedade civil com a articulação das organizações vinculadas ao campo, com os movimentos populares e também com as diversas políticas públicas implementadas a nível federal, estadual e municipal (França Filho, 2007).

Utting (2016), em um estudo para o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social – UNRISD, também afirma que o interesse dos acadêmicos, dos ativistas e dos formuladores de políticas públicas pela economia solidária aumentou de forma acentuada nos últimos anos e que isso é devido às consequências da crise global financeira, quando então, se busca alternativas de geração de emprego. O autor destaca ainda que a economia solidária é o caminho para alcançar muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, que são ações que buscam atingir os direitos humanos para todos e a igualdade de gênero. A economia solidária também se relaciona de forma relevante com os elementos da Agenda 2030, que é um plano de ação da Organização das Nações Unidas - ONU para erradicação da pobreza em todos os seus formatos e dimensões, e isso se dá em função de seus princípios tais como solidariedade, participação, inclusão e a busca por transformações profundas nos padrões de produção e consumo (Utting, 2016).

Analisando as origens do campo, as noções de solidariedade e comunidade surgiram antes da constituição do capitalismo e a evolução da economia solidária é concomitante com a trajetória da economia social. A economia social surge como uma reação aos prejuízos sociais causados pela Revolução Industrial no século XIX, e tinha como objetivo reparar as disfunções do capitalismo. As organizações em torno dessa nova economia se baseavam no trabalho coletivo e solidário, contestavam a apropriação do lucro individual e defendiam a redistribuição de renda (Andion, 1998).

As experiências e as organizações derivadas da economia social começaram a evoluir e se especializar e, diante disso, Andion (1998) esclarece que seu quadro teórico se tornou insuficiente para explicar as práticas solidárias da atualidade, e que um novo movimento manifestou-se na década de 80, que é a economia solidária, que retoma para sua dinâmica a noção de solidariedade, resgatando o espaço local e as iniciativas populares e comunitárias.

A economia solidária deu continuidade à noção tradicional da economia social, contudo fez algumas alterações e adaptações. A continuidade refere-se ao fato de que os princípios defendidos pela economia social foram absorvidos e também se tornaram ideais para a economia solidária, e as mudanças referem-se aos conceitos e percepções que foram reformulados pela economia solidária para atender as novas demandas e questionamentos da sociedade que não foram abordados pela economia social. Tais mudanças que ocasionaram esse novo movimento fazem parte do cenário de uma sociedade pós-industrial no qual o desemprego estrutural, o aumento das desigualdades sociais e a precarização dos empregos são os reflexos de um contexto de crise (Andion, 1998).

Diante disso, destaca-se que os dois movimentos, economia social e economia solidária, possuem a mesma matriz histórica fundamentada nas disfunções do capitalismo e nos prejuízos que a Revolução Industrial trouxe para a sociedade. No entanto, em função da evolução do sistema e das demandas sociais, novos questionamentos e demandas foram surgindo e ajustes foram necessários, e um dos desdobramentos desse movimento pioneiro é a economia solidária.

No quadro teórico brasileiro a economia solidária é descrita como um campo em construção que surge nos anos 1980 e 1990 em resposta a um quadro de transformações sociais, como a crise do trabalho assalariado, desemprego, a incapacidade do mercado de trabalho formal de absorver todos os indivíduos e a exclusão daqueles que não conseguem se adequar às demandas do sistema vigente e vivem na informalidade. Diante das dificuldades deste contexto, essas pessoas se organizaram e formaram cooperativas, associações, clubes de troca, movimentos sociais rurais e urbanos, assentamentos agrários, bancos populares e empresas autogeridas, nas quais o trabalho é baseado na autogestão, solidariedade e coletividade, e dessa forma, essas práticas são reconhecidas pelo nome de Economia Solidária (Gaiger, 2013; Lechat, 2002; Leite, 2009; Pochmann, 2004).

A economia solidária, por meio dos seus empreendimentos, traz grandes contribuições para o âmbito social, econômico e político no Brasil, pois promove desenvolvimento local, se articula e interage com o Estado, gera coesão social e empregos e influencia a economia por meio das ações de suas organizações (Andion, 1998). No entanto, Gaiger (2013) destaca que há a necessidade de se estabelecer um cenário político e ideológico adequado às características específicas desses empreendimentos para que a economia solidária alcance a legitimação de suas práticas. Nagem e Silva (2013) indicam como desafio ao campo a necessidade de um ambiente institucional para que economia solidária tenha apoio e reconhecimento, e dessa forma, seus empreendimentos possam ser formalizados.

Diante deste contexto, este estudo fundamenta-se nos processos de institucionalização, a luz da Teoria Institucional e de seus preceitos, para compreender o fenômeno da economia solidária e quais avanços foram alcançados em direção à legitimação desse campo. O institucionalismo é um paradigma que investiga as mediações entre estruturas sociais e os comportamentos individuais, sendo que essas mediações são as próprias instituições, e assim, procura entender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas (Théret, 2003). Neste estudo, a análise dessa teoria tem foco voltado para a vertente sociológica, pelo fato de que esta vai além de apenas uma busca para a explicação da eficácia organizacional, expandindo seus estudos para os esforços interativos de interpretação e os aspectos da legitimação presentes nesse processo. A busca pelo que confere legitimação a uma organização é o ponto fundamental dessa vertente (Hall & Taylor, 2003).

Portanto, o grande desafio do campo é conseguir legitimidade, apoio e reconhecimento social para preservar seu funcionamento democrático mesmo diante das imposições do Estado e do mercado, estando sujeito assim ao risco do isomorfismo institucional, ou seja, é "a submissão da dimensão de projeto associativo (autônomo e espontâneo) aos imperativos funcionais (uma lógica instrumental), fundada sob um modo formal de gestão e a busca de resultados passíveis de quantificação" (França Filho, 2001, p. 263). A tensão está instaurada nas ideias de autonomia das iniciativas cidadãs e da necessidade de um quadro de certas políticas públicas para que elas sejam legitimadas, ou seja, o entendimento neste estudo é que a economia solidária alcançará o status de institucionalização por meio das políticas públicas.

A economia solidária vem sendo reconhecida como política pública nos últimos anos. França Filho (2007) apresenta a economia solidária como um movimento complexo, e em função disso, pode ser estudada por vários ângulos, um deles é pensar a economia solidária enquanto política pública, sendo esta a forma de compreensão mais recente sobre o assunto. Devido às práticas e experiências já existentes no país, à economia solidária foi concedido o status de política pública e os estudos nesta vertente devem buscar compreender os efeitos e resultados dessas políticas (França Filho, 2007).

A importância da economia solidária pode ser evidenciada pelo quantitativo de pessoas vinculadas aos empreendimentos econômicos solidários - EES. A Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, por meio do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, realizou levantamentos com o intuito de criar e alimentar um banco de dados que subsidiaria informações para o desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária no Brasil. De 2004, ano da implementação do sistema, até o ano de 2012, o SIES

realizou três mapeamentos para identificação e caracterização dos empreendimentos econômicos solidários, e até 2012 havia identificado 33.518 EES em todo território nacional, com um total de 1.423.631 pessoas associadas a esses empreendimentos. Entre os anos de 2010 e 2012, 11.663 novos empreendimentos foram mapeados, sendo que 50% iniciaram suas atividades após 2004, o que comprova o dinamismo social e econômico da economia solidária mesmo diante de um contexto de crise de desemprego (Ministério do Trabalho e Emprego, 2013).

Esses números mostram a eminência de um campo formado por uma diversidade de organizações que visam a melhoria das condições sociais, por meio de uma economia pautada na solidariedade. Andion (1998) já reconhecia avanços nas práticas do campo, mas indicava também a falta de pesquisas sobre essas organizações, particularmente no campo da administração. França Filho (2008) também indica em seu trabalho alguns desafios e afirma que o êxito da economia solidária está relacionado à estruturação de vários arranjos institucionais, como "apoio institucional, especialmente no nível governamental, na direção de criação e do fortalecimento de uma política pública para a economia solidária", a formação dos empreendimentos econômicos solidário "por meio de parceria com instituições especializadas nesse âmbito, como incubadoras universitárias ou organizações não governamentais com notório saber nesse campo" e também a participação da sociedade e de grupos organizados engajados no movimento (França Filho, 2008, p. 228 e 229).

No Brasil, poucos estudos têm foco na institucionalização do campo da economia solidária por meio das políticas públicas, mas algumas investigações nesse sentido podem ser destacadas. O trabalho de Nagem e Silva (2013) estudou a política de economia solidária no governo federal em 2003, implementada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. Schiochet (2009) mostrou em seu estudo a trajetória do movimento e os desafios superados e os que ainda necessitam ser enfrentados, em uma estratégia de promoção de desenvolvimento territorial e sustentável. Singer, Silva e Schiochet (2014) demonstraram como a economia solidária se consolida em uma estratégia de desenvolvimento, mas ainda necessita de apoio do poder público e as suas maiores demandas são em assessoria técnica, formação profissional, abertura de crédito, assessoria para a constituição de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito. No entanto, ainda não há dados consolidados sobre o estágio de institucionalização do campo no âmbito dos estados brasileiros. Dessa forma, o trabalho busca responder à questão: as políticas públicas contribuem para a institucionalização do campo da economia solidária?

Para responder à questão de pesquisa proposta, o objetivo geral da pesquisa é identificar e descrever a contribuição das políticas públicas para o processo de institucionalização do campo da economia solidária. Para alcançar o objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

1. Verificar, por meio de análise documental, a existência de legislação que regulamenta o apoio e fomento à economia solidária nos estados brasileiros;
2. identificar na literatura fatores políticos, sociais e econômicos que impactam os empreendimentos econômicos solidários;
3. caracterizar a economia solidária no Brasil, a partir dos dados de quatro estados brasileiros;
4. analisar o nível de institucionalização das políticas públicas de economia solidária.

Quanto à estrutura do trabalho, após a introdução, o referencial teórico é apresentado, com as reflexões acerca do fenômeno estudado, divido em cinco seções. Primeiro são discutidos a diversidade de conceitos derivados de um movimento maior que é a economia plural e também a delimitação deste estudo a partir dessas definições. Em seguida, são apresentados os elementos históricos e como a solidariedade foi ao longo do tempo transformada em economia. Após esses aspectos introdutórios, estuda-se o contexto brasileiro e o quadro teórico a respeito da economia solidária. Para compreender como o campo pode alcançar sua legitimidade são discutidos os processos de institucionalização à luz da Teoria Institucional e, por último, são estudadas as políticas públicas brasileiras de economia solidária. Na terceira seção são detalhados os procedimentos metodológicos utilizados para a condução da pesquisa. Na seção seguinte estão os resultados esquematizados em três subseções. A primeira refere-se à caracterização de cada unidade de análise, a segunda detalha os resultados encontrados considerando as categorias analíticas definidas e a terceira analisa o cenário nacional de desenvolvimento da economia solidária. Por fim, estão as considerações finais abrangendo conclusões, limitações e contribuição para pesquisas futuras.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, dividida em cinco tópicos, será apresentada a fundamentação teórica deste estudo. Primeiramente faz-se uma discussão da diversidade de conceitos que derivam de um movimento maior protagonizado por Karl Polanyi, a economia plural. A seguir são apresentados alguns elementos históricos a respeito do movimento e como a solidariedade foi ao longo do tempo transformada em economia. Depois é apresentado o contexto brasileiro, que é o foco desta pesquisa, e seu quadro teórico sobre a economia solidária. No quarto tópico discute-se os processos de institucionalização e o uso da teoria institucional como lente teórica para a análise desse fenômeno social. Por último, são discutidas as políticas públicas de apoio à economia solidária.

### 2.1 Compreendendo a Diversidade de Conceitos Derivados da Economia Plural

Antes de revisar e analisar a literatura brasileira sobre o campo da economia solidária, é necessário analisar a diversidade de conceitos em torno de um movimento maior, protagonizado por Karl Polanyi, que desenvolveu uma categoria inédita de análise, a economia plural. Polanyi demonstra a existência de outras perspectivas para o pensamento econômico ao estabelecer críticas à economia de mercado, e por meio de seu trabalho seminal é possível entender os diversos outros movimentos alternativos à economia baseada exclusivamente nos mecanismos de mercado.

Na obra de Polanyi intitulada "*A Grande Transformação*", o autor traça uma crítica a respeito da relação estreita entre o mercado e a economia afirmando que a civilização fracassou no século XIX, e justifica tal fato ao demonstrar as origens políticas e econômicas desse acontecimento, ou seja, a falência do sistema econômico baseado na economia de mercado, e também o que ocorreu em seguida (Polanyi, 2000).

Polanyi (2000) elabora um traçado histórico de análise para demonstrar que a economia possui um caráter plural e não se resume apenas à economia de mercado. Segundo o autor, até o final do século XVIII o sistema econômico estava imerso no sistema social, ou seja, a economia não era controlada por mercados, estes "eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais do que nunca, pela autoridade social" (Polanyi, 2000, p. 80). Para Polanyi, os mercados sempre existiram, mas de forma submersa, e foi só no século XIX que passaram a emergir das relações sociais e, assim, se transformaram no princípio organizador da sociedade.

Com o surgimento da ideia de um mercado auto regulável, a economia de mercado impôs algumas condições que ainda não existiam, como a transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadoria. Neste ponto é que Polanyi identifica a falência desse sistema e a ruína da civilização do século XIX, pois para ele "o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado" (Polanyi, 2000, p. 93).

A verdadeira crítica de Polanyi se sustenta no fato de que "reduzir o âmbito econômico especificamente aos fenômenos de mercado é eliminar a maior parte da história humana" (Polanyi, 2012, p. 48). Então, o autor fundamenta seu argumento ao discutir os dois significados do termo econômico, o formal e o substantivo. O primeiro, o formal, deriva da lógica meio-fins e está implícito no verbo maximizar, ou seja, retirar o máximo levando em consideração os recursos disponíveis. O significado substantivo refere-se ao fato de que a existência dos seres humanos está condicionada a um meio físico que lhes ofereça sustentação, ou seja, o homem possui uma relação de dependência com a natureza e com seus semelhantes, da qual necessita para sua sobrevivência. Esses dois significados do termo econômico nada possuem em comum, o primeiro perpassa a realidade e o segundo a lógica. Para Polanyi (2012) fundir os dois significados seria o mesmo que reforçar a tendência de identificar a economia humana com sua forma de mercado, pois só em um sistema de mercado é possível unir a satisfação das necessidades materiais à escassez e ao ato de economizar.

Na mesma lógica de Polanyi, França Filho (2004) defende também que as economias de mercado não são somente mercantis e nem tampouco as únicas fontes de riqueza, pois também possuem um núcleo não monetário e não mercantil, e são formadas por estruturas sociais que desenvolvem um papel primordial, como as relações familiares, de vizinhança, associativas etc. Com base nesses argumentos, o autor faz referência à noção de economia plural, ou seja, pensar em outra forma de produção e distribuição de riqueza que não esteja reduzida única e exclusivamente à ideia de mercado e no "mito do progresso e a crença no crescimento econômico como fonte exclusiva de desenvolvimento e felicidade" (França Filho, 2004, p. 14).

Para discutir os demais conceitos de economias alternativas à economia de mercado, é preciso também recuar e analisar os contextos da América Latina e Europa, que utilizam cada um, termos diferentes para caracterizar as práticas desse campo. Nesse sentido, Lechat (2002) explora em seu trabalho a origem dos conceitos e a problemática das diferentes terminologias

utilizadas em vários países do mundo. Segundo a autora, o primeiro conceito a ser entendido é economia social, que surgiu no final do primeiro terço do século XIX. Já no Brasil, a autora afirma que o termo economia social possui outro sentido, pois é utilizado para indicar políticas públicas em áreas como educação, saúde e moradia popular. Na América Latina a terminologia utilizada é economia popular, que se refere às atividades econômicas desenvolvidas pela parte mais pobre da população. No Brasil, os termos utilizados são economia popular solidária, socioeconomia solidária, economia solidária e autogestionada (Lechat, 2002).

A economia social possui uma compreensão mais ampla que a economia solidária, pois incorpora a trilogia formada por associações sem fins lucrativos, as cooperativas e as organizações denominadas de mutualidades, que estão presentes em vários países, com o foco nas áreas da saúde e previdência social. A economia solidária compreende os empreendimentos caraterizados por adotarem uma administração autogestionária, solidária e democrática entre seus membros, onde a solidariedade se manifesta também em relação à comunidade, representando assim um desejo político e social de transformar as relações sociais. Diferente da economia social, a economia solidária tem a tendência de excluir de seu escopo as associações sem fins lucrativos, o voluntariado e toda atividade que não esteja ligada à geração de renda (Lechat, 2002).

> As experiências concretas são extremamente heterogêneas, mas podemos agrupá-las em três tipos de empreendimentos solidários: os projetos alternativos formados por pessoas de baixa renda situadas à margem do mercado formal, incluídos os clubes de troca; as cooperativas autogestionárias de trabalho ou de produção (onde encontramos, por exemplo, as cooperativas dos assentados do MST); e as empresas auto ou cogeridas pelos seus trabalhadores oriundos de empresas falidas do mercado formal. As características comuns aos empreendimentos solidários são: a participação coletiva no trabalho e nas decisões de gestão, a posse coletiva dos bens e a repartição das sobras entre os trabalhadores, com eventual constituição de um fundo solidário para a criação de novos empreendimentos solidários (Lechat, 2002, p. 133).

Lechat (2002) conclui que a economia solidária faz parte da economia social ao passo que o conceito carrega significados atuais e históricos desde o surgimento na Europa de inciativas de classes trabalhadoras contra a miséria e o desemprego. Portanto, para a autora o ideal é considerar economia social e economia solidária como complementares, cada uma com seus méritos e que reciprocamente poderiam se tornar mais sólidas.

Ainda a respeito da diferenciação entre economia solidária e economia social, Andion (1998) defende em seu estudo que a primeira se constitui tanto em uma mudança como uma continuidade da segunda, ou seja, a economia solidária absorveu os princípios da economia social, mas fez algumas adaptações devido a um quadro de crise no período pós-industrial, que

teve como consequências desemprego, aumento das desigualdades sociais e precarização dos empregos.

> Os estudos sobre a economia solidária indicam tanto uma continuidade como uma mudança em relação à noção tradicional da economia social. Uma continuidade, pois os ideais defendidos no campo da economia social estão presentes também nas preocupações dos autores da economia solidária. Uma mudança, pois algumas noções e conceitos formulados pela economia solidária refletem novos questionamentos e propostas, não abordados diretamente pela economia social. Mas essa mudança não é um produto do acaso. Ela é resultado de um contexto particular: o quadro de uma sociedade pós-industrial na qual as referências sociais, econômicas e políticas tradicionais são colocadas em questão. As mudanças diversas que ocorrem neste final de século - tanto no Norte quanto no Sul - demonstram os limites dos princípios de regulação anteriormente constituídos. A queda do Estado previdenciário nos países do Primeiro Mundo, o desemprego estrutural, o aumento das desigualdades sociais, a precarização dos empregos - todos esses movimentos indicam mudanças drásticas atualmente em curso (Andion, 1998, p. 13 e 14).

A autora também elabora em seu trabalho um quadro especificando as caraterísticas que diferem um movimento do outro e ainda das empresas da economia formal. Para a autora essa diferenciação é importante para destacar que as iniciativas da economia solidária pretendem estabelecer uma mudança institucional, ou seja, além das questões organizacionais singulares dessas práticas, “as estruturas da economia solidária podem ser compreendidas como intermediárias entre três esferas que elas buscam articular: a esfera solidária, a esfera econômica e a esfera política” (Andion, 1998, p. 15).

**Tabela 1 - Comparação entre os três tipos de economia**

| | **Economia de mercado** | **Economia social** | **Economia solidária** |
|---|---|---|---|
| Tipos de organizações | Empresas privadas | Cooperativas, mutualistas e associações | Associações ou organizações comunitárias |
| Origem | Sociedades anônimas ou limitadas | Organização autônoma (independente do Estado) e da iniciativa privada) criada livremente por um grupo de pessoas | Nascem e se perpetuam (independente do/a partir da iniciativa Estado e da iniciativa de uma comunidade privada) criada local (auto-organização livremente por um/ou heterorganização?) |
| Objetivo principal | Produção de bens e serviços para satisfazer às necessidades dos clientes | Produção de bens e serviços para satisfazer às necessidades de clientes, dos membros ou de uma coletividade | Produção, sobretudo de serviços, a partir de uma necessidade social determinada e visando em última instância a uma mudança institucional |
| Dimensão predominante | Econômica | Econômica e social | Social e solidária |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Apropriação do lucro | Em função do capital | Utilização de meios de partilha entre os membros | Inexistente |
| Definição da oferta e da demanda | Através do livre mercado | Através do livre mercado ou das necessidades dos membros | Através de relações de proximidade entre usuários e produtores |
| Principais fontes de recursos | Mercantil | Mercantil ou financiamento do Estado | Combinação de recursos mercantis, não-mercantis e não-monetários |
| Trabalhadores | Assalariados | Assalariados e membros | Assalariados, voluntários, usuários e outros parceiros |
| Beneficiários | Clientes | Clientes e/ou membros | Grupos da comunidade, sobretudo os excluídos |

Fonte: (Andion, 1998, p. 16)

Outro trabalho que também contribui para o esclarecimento dessas terminologias é a obra de Cattani, Coraggio e Laville (2009). Esses autores reuniram em seu livro os principais termos envolvidos no que eles denominaram de 'outra economia', que é um sistema econômico alternativo e também uma crítica à economia e à sociedade capitalista atual. Cada conceito presente no livro foi esclarecido com textos escritos por diversos autores europeus e latino-americanos. A contribuição dos autores para caracterizar e diferenciar os principais termos referentes a essas economias alternativas estão listados na tabela 2.

**Tabela 2 - Conceitos Utilizados para a outra Economia**

| **Termos** | **Conceitos** |
|---|---|
| Economia Plural | É uma abordagem da economia real que pressupõe que as relações entre produtores e entre estes e a natureza são regidas por princípios econômicos plurais e também assumem diversas formas institucionais. Essa percepção constitui uma crítica à relação estreita entre mercado e economia, e retoma uma discussão já esquecida em torno do termo 'econômico'. Este geralmente é empregado para designar certo tipo de atividade humana, e integra a relação entre meios e fins, entre os homens e entre estes e os meios naturais onde buscam sua subsistência. |
| Economia Social | Refere-se às atividades econômicas de uma sociedade de pessoas que procuram a democracia econômica associada à utilidade social. O campo teve suas principais expressões na Europa ao longo do século XIX e é composta por empresas de tipo cooperativo, as sociedades de tipo mutualista, as organizações associativas e as fundações. As principais características desses empreendimentos são: prestação de serviços aos membros ou à coletividade, sendo o lucro secundário; autonomia de gestão; controle democrático pelos membros; primazia das pessoas e do objeto social sobre o capital na distribuição dos excedentes. |
| Economia Solidária | É um conceito de um movimento contrário ao individualismo utilitarista que é característico do comportamento econômico predominante nas sociedades de |

| | |
|---|---|
| | mercado. O termo foi cunhado na década de 1990, quando, por iniciativa de cidadãos, produtores e consumidores, desenvolveram inúmeras atividades econômicas organizadas segundo princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática. As expressões da economia solidária multiplicaram-se rapidamente, em diversas formas: cooperativas de produção e comercialização, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo e de finanças, etc. Essas atividades apresentam em comum a primazia da solidariedade sobre o interesse individual e o ganho material, o que se expressa mediante a socialização dos recursos produtivos e a adoção de critérios igualitários. A economia solidária evoca a longa história associativa dos trabalhadores, iniciada no começo do século XIX. Desde então, essa vertente tem cumprido um papel de alargamento da experiência humana, ao manter vigentes outros princípios de produção de bens, de organização do trabalho e de circulação da riqueza, distintos da racionalidade estrita do capital. |

Fonte: Cattani et al., 2009

Em um recente estudo, Utting (2016) considera que a economia solidária e a economia social são tratadas como um campo único denominado de "economia social e solidária", que é definido como uma das formas de promover produção, intercâmbio e consumo que protejam as pessoas e o planeta, e envolve atividades econômicas e relações de mercado cujos objetivos e práticas contrastam com os da empresa convencional com fins lucrativos, interesses individuais e instituições de caridade. A economia social e solidária é formada por organizações e empresas com objetivos sociais e, muitas vezes, ambientais, orientados por princípios e práticas de cooperação, solidariedade e autogestão democrática (Utting, 2016, p. 116).

Com relação ao cenário da economia solidária nos EUA, Kawano (2010) afirma que apesar de ser um fenômeno relativamente novo, o conceito utilizado por lá também é comprometido com o pluralismo e se baseia nos princípios comuns a praticamente todas as definições de todo o mundo: solidariedade, sustentabilidade, equidade em todas as dimensões, democracia participativa e pluralismo. A autora afirma também que esse é um projeto humilde que não presume ter todas as respostas e que reivindica essa humildade como força e não como fraqueza.

A respeito dessa multiplicidade de concepções acerca do tema, Neamtan (2010) esclarece que a economia solidária, sob uma variedade de expressões diferentes dependendo do contexto regional ou nacional, é um movimento crescente internacionalmente que procura mudar a lógica fundamental sobre a qual a economia neoliberal se baseou. O objetivo fundamental do movimento da economia solidária é colocar a economia a serviço dos seres humanos, em vez de colocar os seres humanos a serviço da economia.

Diante dessa diversidade de conceitos em torno desse movimento econômico contrário à exclusividade do sistema de mercado, pode-se concluir que todos os conceitos possuem a

mesma matriz histórica e se sustentam nos argumentos de Polanyi quanto à pluralidade da economia. Cada termo foi cunhado e adaptado à época e realidade de cada região, estudado por autores ali presentes e, assim, cada segregação desse campo de análise se estabeleceu. Desse modo, todos esses termos representam um conjunto de sistemas econômicos alternativos à sociedade capitalista atual, e esse estudo se limita apenas à realidade brasileira, onde se estabelece o campo da economia solidária. Um exemplo são as próprias políticas públicas brasileiras referentes ao tema, que utilizam em suas proposições o termo economia solidária.

## 2.2 Elementos Históricos e a Transformação da Solidariedade em Economia

Antes de analisar o campo da economia solidária no Brasil, faz-se necessário uma reflexão sobre seus elementos históricos e, nesta direção, Laville (2008) faz uma importante contribuição ao traçar em sua obra um panorama do século XIX ao século XXI, da transformação da solidariedade em economia. Para o autor, desde o início do século XIX prega-se como absoluta a ideia de economia de mercado capaz de promover a paz social. A partir disso, as sociedades democráticas passam a apostar na regulação do mercado por meio de uma mão invisível, de um contrato mercantil que já se intitulava também como um contrato social e, neste cenário, caberia ao Estado o bom funcionamento dos mecanismos de mercado e, este por sua vez, eliminaria a pobreza por meio do acesso ao trabalho. No entanto, essa economia mercantil pregava o justo sem levar em consideração a justiça, e o resultado disso foi que não se conseguiu estabelecer o bem-estar social, pelo contrário, a paz social não foi alcançada e a pobreza foi instaurada.

Esse acordo malsucedido entre Estado e mercado, que deveriam agir como agentes reguladores da atividade econômica e social, acarretou em uma crise tanto do emprego quanto da socialização. Esse período de escassez do trabalho formal assalariado foi conhecido como crise do Estado-Providência (França Filho & Dzimira, 1999).

Foi em meio a esta conjuntura de confronto à auto regulação mercantil e à miséria acarretada que operários e pensadores enxergaram outra direção, a da solidariedade. Laville (2008) enfatiza que é necessário diferenciar duas concepções acerca do termo: a solidariedade filantrópica e a solidariedade democrática. A primeira difundida no Reino Unido durante o século XIX, tem como convenção tratar a pobreza por meio de ações filantrópicas paliativas, mas a grande crítica do autor a esta forma de solidariedade é que ela pode ser convertida em instrumento de poder e dominação, uma vez que a relação de dependência pessoal criada pode colocar o pobre numa condição de inferioridade. Já a solidariedade democrática foi adotada

pela França pregando a igualdade de direito entre as pessoas, isso porque recebeu uma herança revolucionária e um ideal republicano. O que se pretendia era romper com as suposições de caridade para dar lugar à política da solidariedade, onde se reconhece os indivíduos como livres e iguais.

Em função da solidariedade democrática, surgiram as associações operárias entre 1830 e 1848 e, com elas, os primeiros ideais de economia solidária. Laville (2008) caracteriza esse marco histórico como projeto de economia solidária, pois as associações de operários traziam a oportunidade de se criar organizações produtivas que colocavam a solidariedade no centro da economia, seguida também da extensão mútua, cooperativa e sindical.

A crítica central do trabalho de Laville (2008) é o reducionismo quanto ao termo economia, e isso se constitui também em um desafio atual. O autor afirma que a economia mercantil não é a única e exclusiva forma de economia, e nem a empresa de capitais é a única forma de empresa. É preciso sim reconhecer a legitimidade da economia de mercado, mas deve-se combater essa tendência de interpretar o econômico a partir do interesse material, pois até mesmo estudos históricos e empíricos comprovam a realidade plural dos fenômenos econômicos. Portanto, o desafio é legitimar as novas formas de regulação democrática da economia, sendo a economia solidária uma delas. Reconhecer e ampliar a pluralidade das economias é uma condição imprescindível para que cada uma alcance seu espaço e o poder sobre seus atos.

A solidariedade para Assmann e Sung (2000) não é um campo consolidado, usa-se o discurso da solidariedade de diversas formas, mas todas convergem para percepção de que há uma profunda crise de civilização, os rumos da humanidade são conturbados e a solidariedade tornou-se, portanto, uma alternativa ampla de enfrentamento desse quadro. Os autores distinguem a solidariedade em dois campos, a solidariedade que remete a situações emergenciais e transitórias, e a solidariedade com dimensão ético-político que busca encontrar soluções estruturais e sustentáveis para problemas sociais complexos que decorrem de concepções antropológicas, econômicas, políticas e culturais. Para os mesmos autores a solidariedade em conjunto com outros princípios organizadores da sociedade pode realizar transformações sociais positivas para o enfrentamento das desigualdades sociais.

A economia solidária estaria dentro da proposta de solidariedade estrutural de Assman e Sung (2000), e os autores destacam que a solidariedade inerente à economia solidária não está presente em todos os grupos, e o que se propõe não é a substituição da economia de mercado, e sim a viabilização de um ambiente adequado à criação e à manutenção de um mercado para

que a economia solidária tenha condições de se manter em meio à economia capitalista de mercado. A ideia não é substituir a concorrência pela solidariedade, esta é inerente do ambiente interno das organizações solidárias, sendo expressada pela autogestão.

Nos Estados Unidos, apesar do contexto histórico ser diferente do europeu, a solidariedade também foi transformada em economia, no entanto, essa conjuntura é relativamente nova no país. O argumento de Miller (2010) é que pessoas nos Estados Unidos e em todo o mundo estão experimentando os efeitos devastadores de uma economia que coloca o lucro de alguns poucos acima do bem estar de todos os outros. Neste cenário, a economia solidária se estabelece como um convite, um processo aberto que ainda não possui definição concreta, mas as suas questões são discutidas e debatidas entre seus defensores, e por meio deste movimento é possível conectar comunidades, regiões e pessoas ao redor do mundo, para construir e fortalecer instituições e relacionamentos de solidariedade econômica.

Segundo Kawano (2010), essa nova economia é vista como uma oportunidade após à crise de 2008 decorrente do modelo falido de neoliberalismo. Esse modelo resultou em desregulamentação e concentração de poder e riqueza nas mãos de uma pequena elite corporativa e financeira, o que levou os Estados Unidos à referida crise econômica. A autora traz para debate qual seria o modelo econômico ideal após o fracasso do neoliberalismo e do modelo keynesianismo, e apresenta a economia solidária como uma alternativa, onde o contexto de uma sociedade em serviço da economia capitalista mudaria para um cenário onde a economia serviria à sociedade. Ou seja, o ideal é um sistema que crie prosperidade, propriedade e poder compartilhados, e não um que produza uma grande desigualdade. Kawano (2010) afirma ainda que em todo o mundo, há um movimento crescente para construir a economia solidária, e nos Estados Unidos não é diferente, pois para superar a crise atual acarretada pelo modelo neoliberal, é particularmente importante mudar a estrutura econômica e as prioridades do país.

## 2.3 Economia Solidária no Contexto Brasileiro

Estudiosos do campo de economia solidária no Brasil identificaram seu surgimento a partir dos anos de 1980 quando uma crise no sistema assalariado de trabalho atingiu o país acarretando em grandes impactos negativos, como desemprego e instabilidade econômica, incitando assim a busca por alternativas de emprego e renda (Gaiger, 2013; Leite, 2009; Pochmann, 2004). Outras circunstâncias específicas também estão ligadas ao surgimento do movimento, como a formação de cooperativas de trabalho, de produção, associações de

trabalhadores, envolvendo setores populares que se apoiavam na autogestão e da solidariedade comunitária na busca por seus coletivos interesses (Gaiger, 2013; Leite, 2009). Pochmann (2004) afirma ainda que o impulso inicial da economia solidária está atrelado a dois movimentos específicos no Brasil, quais sejam: o surgimento de um expressivo excedente de mão-de-obra e de um movimento formado por militantes sociais e críticos comprometidos com a busca por alternativas de organização social e laboral objetivando a geração de trabalho, renda e mudança no modo de vida para as pessoas excluídas da sociedade.

A respeito de um quadro teórico sobre a temática, Leite (2009) afirma que não há consonância entre os estudiosos do campo do que seria o conceito de Economia Solidária. França Filho (2007, p. 163) afirma que economia solidária é "um campo de práticas em construção", e nesse sentido, Leite (2009) identifica em seu trabalho existência de três correntes de debates em torno da Economia Solidária. Alguns estudiosos do campo interpretam a economia solidária apenas como uma reação às crises do sistema capitalista e, dessa forma, suas iniciativas não são duradouras e tendem a desaparecer com o fim das crises. Em uma outra corrente, estão os autores que veem as experiências da economia solidária na contramão do sistema capitalista, em função de seus princípios e práticas próprias. Na terceira corrente encontra-se estudiosos que consideram as iniciativas solidárias como um modelo de produção inserido no sistema capitalista, que se relaciona com ele e também com os outros sistemas existentes.

Este trabalho vai ao encontro da última corrente descrita acima e identificada por Leite (2009), por considerar a Economia Solidária um fenômeno social importante, e que apesar de existir no interior do sistema capitalista, tem seus próprios princípios e práticas. Enxergá-la como uma medida efêmera, significa desconsiderar os indivíduos que se organizam em um modelo coletivo e buscam sua integração social e econômica, além dos diversos movimentos sociais que defendem essa forma de organização. Por outro lado, não é possível considerar a economia solidária como um novo modelo de produção totalmente desvinculado do capitalismo, uma vez que seu ambiente organizacional está inserido nesse meio.

Diante desse enquadramento teórico pode-se destacar algumas contribuições quanto ao conceito e significados da economia solidária. Singer, Silva e Schiochet (2014) definem a economia solidária como um modo de produção coletivo onde todos os membros se esforçam conjuntamente e se beneficiam da mesma forma, e que por resgatar uma parcela da população da situação de extrema pobreza, se constitui em uma estratégia de promoção de desenvolvimento territorial e sustentável.

Na visão de Gaiger (2009) a economia solidária é resultado de uma resistência histórica de trabalhadores e se constitui em um campo formado por iniciativas de trabalhadores baseadas na associação livre e democrática, e nos valores da autogestão e da solidariedade para conduzir seus empreendimentos. O que se objetiva com essas práticas é busca por qualidade de vida, reconhecimento e participação cidadã de seus membros.

Em outro estudo, Gaiger (2013) também aponta outros fatores específicos que levaram ao surgimento de empreendimentos econômicos solidários. O envolvimento de setores populares com sua cultura implícita e suas lideranças genuínas que buscam a valorização da vida em comunidade e o associativismo. Outro fator é a compatibilidade entre os empreendimentos autogestionários e as práticas econômicas populares usuais, tais como arranjos familiares, individuais e coletivos. Mesmo diante de tais fatores, o autor deixa claro seu ponto de vista de que apesar dos empreendimentos assumirem uma gestão democrática, solidária e coletiva, totalmente aposta a uma gestão de empresas tradicionais de mercado, a economia solidária não se define necessariamente contrária à economia capitalista.

Em consonância desse argumento, Laville (1994) define a economia solidária como um sistema econômico que, diferente do capitalismo, valoriza o ser humano e suas relações sociais e não possui foco na maximização do lucro.

> [...] um conjunto de atividades econômicas cuja lógica é distinta tanto da lógica do mercado capitalista quanto da lógica do Estado. Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o capital a ser acumulado e que funciona a partir de relações competitivas cujo objetivo é o alcance de interesses individuais, a economia solidária organiza-se a partir de fatores humanos, favorecendo as relações onde o laço social é valorizado através da reciprocidade e adota formas comunitárias de propriedade. Ela se distingue também da economia estatal que supõe uma autoridade central e formas de propriedade institucional (Laville, 1994, p. 211).

Para França Filho (2004), a economia solidária é um conceito cunhado no contexto europeu e que atualmente está atrelado à exclusão social crescente. Para o autor, a economia solidária se situa em um quadro de falência dos mecanismos de regulação econômico-políticos da sociedade e sua expectativa é a busca de novas formas de regulação da sociedade. Seus empreendimentos possuem a caraterística principal de combinar ao mesmo tempo uma dinâmica comunitária e de se constituir em um espaço público. Dessa forma, o autor conclui que a “economia solidária identifica uma série de experiências organizacionais inscritas numa dinâmica atual em torno das chamadas novas formas de solidariedade” (França Filho, 2004, p. 247).

Sobre a relação da economia solidária e a tentativa de superação da exclusão social, Singer (2008) afirma que, de fato, acolher as pessoas excluídas do mercado de trabalho foi e

continua sendo a função da economia solidária no Brasil, ou seja, ela tem uma função social, pois ao mesmo tempo insere as pessoas na produção e na vida social. No entanto, a economia solidária não se limita somente a isso, ela busca estabelecer uma outra economia que, diferente da economia de mercado, é desalienante, ao passo que proporciona às pessoas um ambiente de trabalho democrático e igualitário.

A respeito do modo de produção típico da economia solidária, Singer (2008) o caracteriza utilizando dois aspectos, a igualdade e a autogestão. A igualdade refere-se aos direitos e os meios de produção que são de propriedade coletiva, sendo essa a principal característica. Diferentemente da empresa capitalista em que os donos do capital detêm o poder e a tomada de decisão, nos empreendimentos de economia solidária os meios de produção são de posse de todos e seus membros que são os proprietários de tudo o que é produzido. A autogestão significa que os empreendimentos são geridos de forma integralmente democrática, isso significa que cada membro tem direito a um voto na tomada de decisão e prevalecerá decisão da maioria. Quanto ao exercício das funções dentro de uma cooperativa, o autor também explica as diferenças entre uma pequena e uma grande cooperativa. Na pequena todas as funções são desempenhadas por todos, mas em uma grande cooperativa há necessidade de se atribuir a pessoas específicas as funções de gestão, como presidente e tesoureiro, por exemplo, pois parte das decisões são tomadas por elas, mas sempre cumprindo estritamente as diretrizes do coletivo.

Em outro estudo, Singer (2002) expõe que a economia solidária tem como desafio o seu estabelecimento como um modo de produção intersticial, ou seja, entre dois pontos, que são as lacunas deixadas pelo capitalismo e também como uma forma ampla de organização da economia e da sociedade, capaz de superar a luta de classes e a competição danosa imposta pelo sistema econômico vigente. Na visão do autor, isso só seria possível com a união consistente dos empreendimentos econômicos solidários, na tentativa de oferecer uma oportunidade a quem se interessar em trabalhar e viver cooperativamente. No entanto, para que a economia solidária se estabeleça como um modo de produção alternativo, precisa de condições para desenvolver sua dinâmica paralelamente ao modo de produção dominante. A visão do autor também se estende à ideia de uma alternativa de geração de emprego e renda, ao passo que tem como grande desafio promover no interior do capitalismo, um desenvolvimento econômico, mas também humano.

> A economia solidária é ou poderá ser mais do que uma mera resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá ser o que em seus primórdios foi concebida para ser: uma

> alternativa superior ao capitalismo. Superior não em termos econômicos estritos, ou seja, que as empresas solidárias regularmente superariam suas congêneres capitalistas, oferecendo aos mercados produtos ou serviços melhores em termos de preço e/ou qualidade. A economia solidária foi concebida para ser uma alternativa superior por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadores, consumidoras etc., uma vida melhor (Singer, 2002, p. 114).

Apesar da economia solidária ter surgido no Brasil como resposta a uma crise no sistema assalariado de trabalho, e reconhecida então como uma alternativa de geração de trabalho e renda, o movimento pode ser visto para além do preenchimento dessa lacuna. Neste sentido, França Filho (2008, p. 224) discute como a solidariedade contribui para promover desenvolvimento local. Diante da crise de trabalho, o autor defende a alternativa denominada "via sustentável-solidária", que consiste no enfrentamento do problema da falta de emprego através de soluções coletivas, reorganizando as economias locais em rede de economia solidária, que nada mais é do que a associação e articulação dos empreendimentos de economia solidária na busca de "um circuito próprio de relações econômicas e intercâmbio de experiências e saberes formativos". É importante destacar também que para o autor o desenvolvimento pela lógica da via sustentável-solidária não é exclusivo, e não desmerece o espaço da lógica de mercado. O autor também defende a ideia de economia plural, ou seja, admite-se uma pluralidade de opções ao se gerar e distribuir riquezas, e pensando dessa forma, permite-se também identificar as especificidades das práticas de economia solidária.

Ainda sobre o debate de uma economia para além de uma alternativa de geração de trabalho e renda, Andion (1998) apresenta suas contribuições ao discutir em seu trabalho os diversos papéis da economia solidária e identifica o impacto da suas práticas nas dimensões social, econômica e política. Dessa forma, a autora apresenta a economia solidária em três eixos principais: primeiro como meio de promoção de desenvolvimento local e a interação dessas organizações com o Estado; o segundo eixo refere-se à capacidade de geração de coesão social e de empregos; e por último, destaca-se as influências das práticas de economia solidária na economia.

A economia solidária como forma de desenvolvimento local é traduzida pela interação de dois fenômenos complementares, a intervenção estatal e a autonomia local. É relevante destacar a importância da influência do Estado nas iniciativas locais ao coordenar esforços para assim fortalecer a ação dos cidadãos, mas isso não significa que a ação do estado se traduz em uma gestão estatal do social, a gestão dos espaços locais é feita pelos próprios cidadãos e usuários desse espaço (Andion, 1998).

A inclusão da perspectiva local na noção de desenvolvimento se traduz em uma estratégia de reunir esforços para promover a interação entre diferentes poderes locais e a participação da sociedade. Nessa perspectiva de desenvolvimento local é que se insere a economia solidária, uma vez que o intuito é articular princípios de solidariedade de democracia na realização de atividades econômicas como forma de enfrentar problemas locais (França Filho & Laville, 2004).

Andion (2003) ao estudar novas concepções de desenvolvimento cita que a perspectiva de desenvolvimento com foco no local foi motivada pelas mudanças de cunho social na sociedade e pela busca por soluções de problemas gerados pelo sistema capitalista, como desemprego e exclusão. Soma-se a isso também o fortalecimento e legitimação de iniciativas da sociedade civil, no campo teórico e prático, que objetivam articular o campo econômico e social para propor novas alternativas de desenvolvimento, como no caso da economia solidária. A autora afirma ainda que formas de organização do trabalho inovadores podem mudar os pressupostos tradicionais de gestão de políticas públicas em nível local que, com visão economicista de desenvolvimento, contribui para a má distribuição de renda e acentua ainda mais as desigualdades.

Para se estabelecer como estratégia concreta de enfrentamento de problemas locais, a economia solidária, no entanto, necessita ainda de um marco legal ou marco regulatório para suas práticas, pois sem uma legislação adequada que leve em consideração a singularidade e a realidade do movimento, não há como os empreendimentos atingirem todo o seu potencial de mudança (França Filho, 2008). A falta de uma legislação que regule a forma de organização dos empreendimentos e os aspectos trabalhistas, acaba por restringir o avanço dessas práticas e seu potencial de mudança. Neste ponto, se estabelece uma discussão sobre processos de institucionalização e utiliza-se para isso a teoria institucional, com aprofundamento na vertente sociológica, para explicar a importância da legitimação das práticas e da institucionalização da economia solidária. A seguir, são apresentados algumas reflexões e questionamentos a esse respeito.

## 2.4 Processos de Institucionalização

Para analisar os processos de institucionalização faz-se necessário um olhar sobre a teoria institucional e sua contribuição para o tema. A teoria institucional tem sido investigada a partir de três abordagens, e cada uma delas tem oferecido suas contribuições para a

compreensão de fenômenos sociais. São elas: política, econômica e sociológica. A orientação política no fim do século XIX se preocupava com aspectos legais e as estruturas de governo. A partir da década de 1970, os estudos nessa abordagem passaram a explorar autonomia das instituições políticas em face dos fenômenos sociais. A segunda abordagem, a econômica, manteve um direcionamento contrário à teoria econômica ao abordar as instituições sociais como *locus* de análise. A partir da década de 1970, os estudos nessa abordagem redirecionaram sua atenção para o ambiente institucional, a governança representada pelas organizações e o indivíduo como ator racional (Carvalho, Vieira, & Goulart, 2005).

A terceira e última abordagem da teoria institucional, e também onde se encontram os fundamentos teóricos desta pesquisa, é a sociológica. Os teóricos dessa vertente partem da ideia de que o ser humano assimila suas percepções, conceitos e formas de tomar decisões a partir de suas experiências passadas (Carvalho et al., 2005).

A Teoria Institucional surgiu nas ciências sociais no final do século XIX. Carvalho *et al* (2005) afirmam que desde então, vem sendo submetida a meticulosos questionamentos, e mesmo assim a teoria institucional continua a ser um dos meios pelos quais se pode melhor analisar compreensões alternativas e úteis de fenômenos sociais em diferentes contextos e momentos históricos.

O vínculo entre as organizações e o ambiente é o foco central da teoria institucional, pois as organizações estão inseridas em ambientes nos quais elas retiram seus recursos e transmitem seus modos adequados de ação (Fonseca & Machado-da-Silva, 2010). No entanto, essa teoria desconsidera que o ambiente seja formado apenas por recursos como pessoas, insumos materiais e econômicos, mas leva em consideração também alguns elementos simbólicos, como valores e sistemas de crenças (Carvalho, Vieira, & Silva, 2012).

Neste sentido, Meyer e Rowan (1992) assumem que o ambiente institucional possui então um papel principal, ao impor às organizações regras que irão influenciar novas situações e também as já existentes, acarretando assim em uma dependência do ambiente institucional. O ambiente institucional, portanto, elabora normas e exigências obrigatórias para organizações, às quais devem se adequar para obter legitimidade e apoio (Scott, 1995). Entretanto, a definição de ambiente institucional foi expandida a partir de uma nova conceituação, qual seja o campo organizacional (Perrow, 1993).

Campo organizacional é definido por DiMaggio e Powell (1983) como um conjunto de organizações que constituem um ambiente de vida institucional, tais como fornecedores, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem

produtos e serviços similares. Um fato importante é que campo organizacional está introduzido em um ambiente mais extenso, formado pelas estruturas das organizações, atores sociais, as próprias organizações e as instituições, pois todos esses elementos possuem objetivos próprios, além de exercer e receber influência do campo organizacional.

Scott (1995) define as instituições como estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que propiciam estabilidade e essência ao comportamento social. O autor ainda afirma que as instituições são transportadas por vários elementos, que envolvem as culturas, as estruturas e rotinas, que operam em níveis múltiplos de jurisdição.

Philip Selznick, pioneiro da abordagem institucional na teoria das organizações, conceitua as organizações como uma "expressão estrutural da ação racional que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos", (Carvalho, Vieira, & Lopes, 2001, p. 1). A organização pode ser definida ainda como "uma realidade socialmente construída, influenciada pelas práticas e procedimentos presentes no ambiente organizacional e institucionalizadas na sociedade"(Meyer e Rowan, 1977, p. 340)

A institucionalização para Selznick (1971) é um processo que ocorre em uma organização ao longo do tempo, onde ela adquire uma estrutura peculiar por meio de um apanhado de valores. Na visão de Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização é um processo significativo no surgimento e preservação de grupos sociais perduráveis. Os atores sociais ou um grupo de atores, no intuito de resolverem seus problemas cotidianos desenvolvem comportamentos, e estes se tornam habituais à medida que são generalizados, ou seja, não são desempenhados somente por indivíduos específicos.

A respeito da abordagem sociológica da teoria institucional, que é a vertente utilizada nesta pesquisa, em seu início, pouca ênfase era dada às organizações, o foco estava sobre as "macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal, deixando as organizações à margem das formas institucionais" (Cristina A. Carvalho et al., 2005, p. 861). Segundo Carvalho *et al* (1999) o estopim do desenvolvimento da vertente sociológica na teoria institucional foi a mudança do foco anterior e o redirecionamento da atenção para o sistema cognitivo, o que ficou conhecido como o novo institucionalismo das organizações.

O novo institucionalismo sociológico, de acordo com Hall e Taylor (2003), surgiu no fim dos anos 70, quando sociólogos começaram a questionar a visão tradicional da esfera do mundo social, até então vista como burocrática e influenciada por uma racionalidade abstrata, e passaram então a pensar na influência de um conjunto de práticas advindas da cultura dessa

esfera social. Esses autores afirmam ainda que pesquisadores dessa vertente começaram a se atentar para o fato de que as organizações não tomam decisões apenas de forma racional, mas muitas vezes as formas e procedimentos devem ser vistos como práticas culturais. Théret (2003) afirma que os institucionalistas sociológicos veem as instituições como parte do comportamento dos indivíduos, não sendo, portanto, exógenas a tais comportamentos, ou melhor, à conduta dos atores sociais.

Hall e Taylor (2003) também apresentam em seu estudo as três caraterísticas da vertente sociológica da teoria institucional que a diferenciam das outras duas correntes. Primeiro, os teóricos dessa vertente definem as instituições de forma mais ampla, inserindo os símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais, e não só as regras e normas formais. Segundo, esse enfoque considera a cultura como sinônimo de instituição. A terceira e última característica é que os institucionalistas sociólogos possuem uma visão única sobre o surgimento e modificação dos arranjos institucionais. Para esses teóricos, as organizações adquirem formas e práticas institucionais distintas para buscar reconhecimento no ambiente em que estão inseridas, ou seja, as razões não são em função da busca pela eficiência, e sim de legitimidade social, tanto para ela própria quanto para seus adeptos.

Ainda nesse contexto, Meyer e Rowan (1977) constaram em seu trabalho que a mudança mais expressiva foi a ideia de que as estruturas formais de uma organização podem gerar ações como também propriedades simbólicas, ou seja, as organizações absorvem as influências do ambiente, e não somente o que é tangível, mas também, e em alguns casos até com maior ênfase, respondem ao intangível, como crenças, valores e mitos compartilhados. Carvalho et *al.* (2005) também pactuam desse argumento e afirmam que o ambiente em que a organização está inserida não possui apenas fontes de recursos materiais, mas também de recursos simbólicos como o reconhecimento social e a legitimação. Esses autores ressaltam ainda que o reconhecimento social e a legitimação são determinantes básicos para que uma organização obtenha os demais recursos.

Outro ponto crucial apontado por Carvalho et *al.* (2005), é que os elementos reguladores e normativos do ambiente são importantes, pois as organizações alcançarão sua legitimidade quando estiverem em conformidade com as leis as quais elas estão submetidas. A base legal é promovida pelo Estado, que a usa como mecanismo de controle, e para que uma organização consiga sobreviver e competir, ela deve alcançar um patamar de legitimidade dentro do ambiente que está inserida.

Na visão de DiMaggio e Powell (1991), as organizações alcançam a legitimidade e poder político por meio do isomorfismo, que eles entendem como uma forma de adequação social e econômica. O isomorfismo é um processo que leva uma organização a se assemelhar a outras que estão em um mesmo ambiente e nas mesmas condições. Esse processo ainda é classificado em três tipos: isomorfismo coercitivo, normativo e mimético.

O isomorfismo coercitivo é tratado nesse ensaio como um dos elementos principais na busca por fundamentos teóricos. Para DiMaggio e Powell(1991), esse tipo de isomorfismo é resultado das pressões formais e informais que as organizações com maior poder exercem sobre aquelas dependentes, e também pelas pressões culturais que a própria sociedade exerce sobre as organizações. Um outro ponto de destaque desses autores é que a existência de um ambiente legal comum para diversos arranjos institucionais e diversos comportamentos pode afetar o alcance da legitimação organizacional.

## 2.5 Políticas Públicas e a Economia Solidária

Na literatura sobre políticas públicas ainda não há um consenso de qual seria a melhor definição para o termo, devido ao fato de existirem várias contribuições de diversos autores (Howlett, Ramesh, & Perl, 2011; Secchi, 2011; Souza, 2006). No entanto, pode-se afirmar a existência de uma definição clássica, que é aquela fornecida por Thomas Dye ao afirmar que política pública é tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 2011). No entanto, Howlett *et al* (2011) consideram essa informação muito simples para objetivos analíticos, pois dessa forma todos os aspectos do comportamento organizacional seriam considerados políticas públicas, desde uma compra de material de escritório até uma guerra nuclear. Outro ponto da crítica dos autores é que essa definição considera que o principal agente de formulação de políticas públicas é o governo, desconsiderando os demais autores. Secchi (2011) também pactua com tais argumentos e diz que sob a ótica da definição de Dye, tudo seria política pública, até mesmo quando a escolha de não fazer pode ser considerada negligência ou omissão.

Howlett *et al* (2011) na tentativa de contribuir com uma definição de políticas públicas, afirmam que a conceituação oferecida por Jenkins (1978) é mais precisa do que a definição de Dye. Jenkins (1978) definiu política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator político ou grupo de atores sobre a escolha de metas e os meios para alcançá-los dentro de uma situação determinada, em que essas decisões devem, em princípio, estar dentro do poder de alcance desses atores. Para os autores essa definição considera esse o

conteúdo de uma política como sendo composto de seleção de metas e meios, em que as decisões estão inter-relacionadas, e não apenas como situações em que há uma única oportunidade de escolha, como na definição de Dye. Jenkins (1978) também adiciona a ideia de que a capacidade de um governo de implementar suas decisões também é um componente importante da política pública, pois as limitações sobre a capacidade do governo de agir, podem restringir o leque de opções consideradas ou podem contribuir para o sucesso ou insucesso de determinada política.

Para Souza (2006, p. 24) o conceito mais conhecido é o de Laswell (1936) que define políticas públicas como decisões e análises que objetivam responder às seguintes questões: "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz". E diante dessa não consonância de conceitos, Souza (2006) também defende seu ponto de vista e afirma que por mais detalhistas que esses conceitos sejam, sempre levam ao *locus* da discussão, qual seja, os governos. As definições, mesmo optando por abordagens diversas, buscam compreender o fenômeno na sua totalidade e, portanto, para se desenvolver um conceito único, uma teoria geral da política pública deve ser criada, a partir da síntese das teorias construídas nos campos da sociologia, da ciência política e da economia, e isso se dá em função da necessidade de explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Dito isso, Souza (2006, p. 26) sintetiza sua própria definição:

> Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real".

Diante dessa discussão sobre a conceituação de políticas públicas, faz-se necessário também entender porque se faz políticas públicas e para quais propósitos elas são formuladas. Para Secchi (2011), políticas públicas são elaboradas para enfrentamento de um problema público, pois isso é a essência conceitual do termo. Para o autor um problema é definido como a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível, e ele só se torna público à medida que atinge uma quantidade ou qualidade relevante de pessoas.

Em sua análise, Souza (2006) explora alguns modelos que esclarecem como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação pública, e os resume nos seguintes elementos: a política pública permite que se diferencie as ações que o governo pretende executar e o que de fato foi feito; envolve diversos atores e níveis de decisão, é instrumentalizada pelos governos,

mas os atores informais também são importantes; não se limita somente a leis e regras, pode ser uma ação intencional com metas a serem atingidas; é de longo prazo, apesar de causar impactos no curto prazo, e não se resume somente à tomada de decisão, envolve as fases de implementação, execução e avaliação.

Portanto, política pública como tratada neste estudo diz respeito não à área do conhecimento, e sim às ações instrumentalizadas pelos governos que visam responder à demandas públicas, não se limitando apenas à leis e regras e que envolvem um conjunto de decisões inter-relacionadas entre os atores dessa política.

No que tange à economia solidária, as políticas públicas têm um papel fundamental, pois é por meio delas que se dá a institucionalização de seu campo. Neste sentido, Natividade, Pereira e Oliveira (2011) ressaltam que a economia solidária vem se desenvolvendo no Brasil e está inserida na agenda do Estado como uma preocupação com políticas públicas governamentais, ainda que não seja de forma ideal. Isso se deve ao fato desse fenômeno se constituir em uma contraposição à economia tradicionalmente sustentada no lucro, apresentando uma estratégia que vai além da sobrevivência dos indivíduos, mas também "como uma possibilidade de construção de um novo modo de viver e organizar o trabalho, pautado por princípios como os de cooperação e solidariedade" (Natividade et al., 2011, p. 3).

Peter Utting, em um estudo realizado para o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social – UNRISD, também enfatiza a importância das políticas públicas para a economia solidária, e afirma que a ampliação do campo e a realização de seu potencial transformador exigem uma ampla gama de políticas públicas de apoio em diferentes níveis, participação efetiva, formas inovadoras de financiamento, bem como aprender e implementar experiências de implementação com base em pesquisa, monitoramento e avaliação. Neste ponto, também é apontada uma particularidade que deve ser levada em consideração. Embora o apoio do governo possa desempenhar um papel na ampliação do campo, ele também pode diluir seu potencial transformador, se os processos não forem construídos em conjunto, Estado em parceria com os atores da economia solidária. Neste sentido, os fóruns que facilitam e institucionalizam essa construção em parceria precisam ser criados e fortalecidos. O monitoramento e a avaliação têm um papel fundamental a desempenhar na identificação e correção de restrições e contradições na implementação de políticas voltadas ao campo (Utting, 2016).

Praxedes (2009) também faz análises a respeito das políticas públicas brasileiras para o campo, e conclui que a economia solidária faz parte de um cenário de recente construção no

Brasil e não tem priorização nos movimentos sociais brasileiros, tampouco nos programas de governo. Dessa forma, pode ser verificado avanços incipientes que ainda não colocam a economia solidária no centro das políticas públicas.

O grande marco das políticas públicas nessa temática foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, pela Lei nº 10.683, regulamentada pelo Decreto nº 4.764, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Para Nagem e Silva (2013), esse foi um grande passo para a institucionalização política da economia solidária, que aconteceu graças à mobilização de vários atores sociais organizados das mais variadas áreas da sociedade brasileira. Os autores destacam ainda que apesar desse avanço, "a economia solidária ainda permanece como uma estratégia marginal em termos de foco de intervenção governamental para a temática da geração de trabalho e renda no país, voltada fortemente para a via do mercado de trabalhado assalariado" (Nagem & Silva, 2013, p. 159).

As demais políticas públicas de Economia Solidária muitas vezes não consideram as premissas e valores desse campo. Segundo Alcântara (2005), a ação do Estado por meio de projetos não é suficiente para solucionar a institucionalização dessa prática, é preciso um contexto sócio institucional no qual os empreendimentos econômicos solidários possam atuar e se consolidar. Para que esse patamar seja alcançado o ambiente precisa ser socialmente construído com apoio das políticas públicas e campanhas institucionais por parte do Estado. A autora afirma ainda que existe uma ausência de dados sobre as iniciativas do governo para a institucionalização da economia solidária e, portanto, não há como se afirmar em que nível estaria esse processo.

Com relação às leis e ao ambiente organizacional em que os empreendimentos solidários estão inseridos, um exemplo a ser citado é a Lei 5.764/1971 (Brasil, 1971), que atualmente rege as cooperativas, criada durante o regime militar, onde a concentração das cooperativas estava nas mãos dos grandes produtores e industriais. Essa legislação atualmente regula todas as cooperativas em todos as áreas de atuação, inclusive as populares. Essa lei não é capaz de atender plenamente as necessidades das estruturas organizacionais da economia solidária, pois ela atende à realidade das cooperativas constituídas naquela época, sendo que as cooperativas populares surgiram na década de 1980 e 1990, com uma proposta de geração de trabalho e renda, e não de acumulação de capital como as cooperativas tradicionais.

Schiochet (2009) também apresenta outros desafios à institucionalização da Economia Solidária. Para o autor, a criação da SENAES e do Conselho Nacional de Economia Solidária são eventos que caracterizam para as políticas públicas de economia solidária um novo patamar

de institucionalidade, mas o grande desafio é a fragilidade dessa situação, pois as políticas de economia solidária são políticas de governo, ou seja, depende de qual partido ou grupo que assume o poder executivo brasileiro. Para o autor, essa situação será solucionada quando os programas e ações voltadas para a economia solidária forem transformadas em legislação em todas as esferas municipais, estaduais e nacional, o que se poderia classificar como políticas públicas de Estado e não políticas de governo.

Utting (2016) aponta que os princípios e práticas da economia solidária visam reintroduzir valores de justiça, humanizar a economia e contribuir com soluções inovadoras, e a meta de humanizar a economia é o maior desafio que a comunidade internacional de desenvolvimento enfrenta. Neste sentindo, os estados poderiam contribuir potencialmente, pois desempenham um papel fundamental na habilitação do campo. O autor afirma ainda que para que isso aconteça os estados devem desenvolver instrumentos amplos que vão desde leis, políticas econômicas e sociais convencionais, planos de desenvolvimento, programas voltados para grupos e setores específicos e instituições feitas sob medida para apoiar a economia solidária.

A respeito desses instrumentos que devem ser desenvolvidos pelo estado para fomentar e apoiar a economia solidária, alguns estudos apontam fatores políticos, sociais e econômicos que devem ser observados na proposição da política pública e seus instrumentos por impactarem diretamente os empreendimentos econômicos solidários. Nesse sentido, em uma pesquisa que teve como objetivo divulgar os resultados de estudos desenvolvidos pelo Ipea, Silva (2017) identificou e analisou as dimensões socioestruturais dos empreendimentos econômicos solidários, ou seja, buscou-se compreender as principais manifestações dessas organizações e as relações estabelecidas entre estas, o sistema econômico e os espaços políticos em que estão inseridas. Ao considerar que esses empreendimentos constituem estratégias populares para geração de trabalho e renda, o autor considera primordial a criação de instrumentos que valorizem o potencial produtivo dos mesmos, somando ainda ao fato de que esses grupos são bastante dependentes do contexto e da dinâmica territorial em que estão inseridos. Com essas informações, Silva (2017) defende que se pode planejar de forma mais clara as ações de fomento a esses empreendimentos, sejam elas executadas pela sociedade civil organizadas e entidades de apoio e fomento ou por meio de ações governamentais.

A estratégia metodológica usada pelo autor foi analisar as informações dos empreendimentos econômicos solidários divulgadas pela SENAES, por meio do Sistema de Informações da Economia Solidária – SIES, e assim, desenvolver um quadro da estrutural

operacional desses grupos. Silva (2017) chegou à conclusão de que os maiores problemas estão relacionados com a formalização, assessoramento técnico, capacidade de comercialização de produtos e serviços, acesso a crédito e financiamentos e articulação em rede. Dessa forma, os pontos que devem ser observados pelas políticas públicas através de programas específicos de apoio e fomento são: programas diferenciados de crédito via bancos públicos; assessoramento técnico; programas de divulgação de produtos; fornecimento de estruturas físicas e apoio a eventos de comercialização; compras públicas de produtos específicos; manutenção de canais atualizados de produção e disseminação de informações sobre a dinâmica da economia solidária em diferentes territórios (Silva, 2017).

Em outro estudo a respeito da institucionalização da economia solidária e a execução das políticas públicas no Brasil sobre o tema, Nagem e Silva (2013) se propuseram a analisar se a economia solidária, por meio dos programas e ações da SENAES, foi assumida como estratégia estrutural para geração de trabalho e renda pelo governo federal, mas a conclusão foi de que o tema teve um foco secundário para o fim a que se propunha. Para os autores, a economia solidária deve ser vista como uma alternativa real de desenvolvimento e não apenas paliativa, e sugeriu que para isso o governo deveria direcionar seus esforços para alguns desafios mais importantes, tais como: proporcionar um ambiente institucional favorável a formalizações dos empreendimentos econômicos solidários; canais de financiamento adequados à realidade dos grupos; criação de programas de assistência técnica; viabilizar o acesso a canais de acesso a mercados institucionais, por meio de compras públicas.

Sobre as fragilidades dos empreendimentos econômicos solidários, um estudo realizado por Silva e Silva (2015) apontou as seguintes variáveis: a organização da produção, a comercialização dos produtos e serviços, o duro acesso ao conhecimento, assistência técnica, formação e também ao crédito para investimentos e capital de giro. Os autores citam um mapeamento realizado pela SENAES que identificou que, dentre esses, os maiores problemas são de falta de políticas de comercialização, crédito e assistência técnica. Outro grande obstáculo para os empreendimentos é a formalização, pois a falta de um registro limita os empreendimentos, impedindo de ter acesso a mercados formais e institucionais, ficando condicionados a se relacionarem apenas com outros empreendimentos na mesma situação de informalidade (Singer, 2009).

A ausência de um marco regulatório adequado para a economia solidária no Brasil é apontada por Silva e Silva (2015) como um gargalo e um assunto bastante pautado nas Conferências Nacionais de Economia Solidária nos anos 2006 e 2010. Esse marco seria

importante para estabelecer a política pública de economia solidária como uma política de Estado e, na opinião dos autores, os eixos de atuação deveriam concentrar suas ações na formação, assessoramento técnico, acesso a crédito e finanças solidárias, e também aos mercados para comercialização solidária e práticas de comércio justo.

Ao analisar as possibilidades e limites da economia solidária no Brasil, Pochmann (2004) chega à conclusão de que o campo se encontra em uma fase inicial, mas é imprescindível que se reconheça o espaço de oportunidades que ele proporciona, e que por isso o campo necessita de uma aplicação das ações por meio de políticas públicas. O autor destaca cinco grandes lacunas que podem ser preenchidas com políticas públicas, e que isso seria fundamental para o fortalecimento da economia solidária no Brasil. As lacunas são: definição do estatuto da economia solidária, ou seja, a regulação do seu código próprio de trabalho; financiamento adequado às experiências solidárias, já que o sistema bancário atual não é adequado aos princípios da economia solidária; formação de uma rede de produção, difusão de tecnologia e assistência técnica; a incorporação da economia solidária no processo das políticas públicas para a indústria e o comércio exterior; acesso às compras públicas e constituição de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias.

Singer, Silva e Schiochet (2014) em um recente trabalho fizeram um estudo crítico das ações de economia solidária que ainda estavam sendo executadas pelo governo federal e identificaram os avanços, desafios e oportunidades do campo. Para os autores, a economia solidária, é uma estratégia de promoção de desenvolvimento territorial, no entanto, para que esse desenvolvimento aconteça é necessário ter o apoio do governo nas três instâncias, municipal, estadual e federal. Esse apoio do poder público, segundo os autores, deve focar em diversas áreas como assessoria técnica, formação profissional, abertura de crédito, assessoria para a constituição de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito. Apoiar as formas de finanças solidárias é importante na medida em que permite que os empreendimentos reinvistam seu ganho excedente e assim conseguir cada vez mais autonomia e menos dependência da ajuda do governo.

Uma questão relevante que deve ser considerada na construção e implementação de uma política pública de economia solidária é a interação entre os diversos atores sociais do movimento. França Filho (2007) identifica quem são esses atores e classifica-os em quatro grupos. Em primeiro lugar estão os empreendimentos econômicos solidários; depois as entidades de apoio e fomento - EAF; na terceira categoria estão as formas de auto-organização política, que são as redes e fóruns de economia solidária; e por último, estão grupos

denominados pelo autor de nova institucionalidade pública de Estado, são exemplos a SENAES e outras estruturas políticas do Estado, como secretarias, diretorias, Superintendências.

Além dessa categorização, França Filho (2007) também estabelece dois níveis para as interações e articulações entre os atores, primeiro tem-se as interações entre os atores e segundo as relações que se estabelecem dentro da própria estrutura de governo. O primeiro nível de interação se justifica pelo fato de que essas relações entre o poder público e os demais atores ampliam a forma de planejar e realizar a ação pública, e contribui para o alcance de uma maior democratização das políticas públicas de economia solidária (França Filho, 2007). A importância do segundo nível de interação deriva do fato de que para formular e fomentar políticas públicas de desenvolvimento de economia solidária, deve-se considerar a intersetorialidade e articulação das organizações de governo além de impulsionar a participação e o controle social (Praxedes, 2009).

Diante desses fatores que impactam os empreendimentos econômicos solidários, e assim, caracterizam o ambiente institucional em que a economia solidária está inserida, e assumindo como pressuposto que tal ambiente impõe às organizações regras, normas e exigências, às quais elas devem se adequar para obter legitimidade, reconhecimento social e apoio, tanto para si próprias como para seus adeptos, pode-se verificar que a economia solidária parece ser vista simplesmente como uma alternativa atenuante ao problema do desemprego, e não como uma nova proposta de desenvolvimento.

Outro fator de afirmação da importância do campo é o fato dos empreendimentos econômicos solidários trazerem grandes contribuições para as esferas social, econômica e política no Brasil, promovendo assim desenvolvimento local (Andion, 1998; França Filho, 2008). Para Utting (2016), os empreendimentos econômicos solidários alcançam não apenas o provimento das necessidades básicas de seus associados, mas também o desenvolvimento econômico local à medida que a renda e os resultados gerados aumentam a demanda e os investimentos locais.

No entanto, pode-se verificar que o cenário atual faz com que os empreendimentos econômicos solidários estejam sujeitos a um isomorfismo coercitivo, pois o ambiente institucional é imperativo para que se comportem da mesma forma que os empreendimentos tradicionais, tanto que mesmo tendo uma estrutura orgânica diferente destes, estão sujeitos às mesmas regras. Dessa forma, esses empreendimentos acabam tendo dificuldades para sobreviver e competir, pois é nesse ambiente desfavorável que eles retiram seus recursos. Se o ambiente institucional não leva em consideração as caraterísticas simbólicas dos

empreendimentos, e não incentiva a formalização e desenvolvimento dos mesmos, não é possível que eles alcancem sua legitimidade, que é o principal limite à institucionalização da economia solidária.

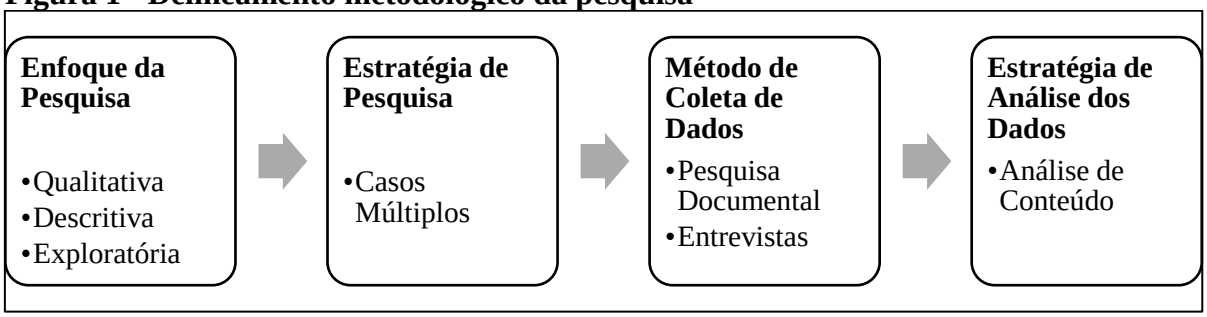
# 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta sessão apresenta-se o caminho metodológico pelo qual foi desenvolvida a pesquisa, em seis tópicos: (i) caracterização da pesquisa; (ii) caracterização do objeto de pesquisa; (iii) escolha dos casos; (iv) procedimento de coleta de dados; (v) procedimento de análise dos dados; e (vi) definição das categorias de análise.

## 3.1 Caracterização da Pesquisa

A pesquisa realizada é de enfoque qualitativo e de finalidade exploratória e descritiva, com a utilização de casos múltiplos (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009; Yin, 2010) para identificar e descrever a contribuição das políticas públicas para o processo de institucionalização do campo da economia solidária. Esse delineamento de pesquisa descritiva deve-se ao fato de que o objetivo é descrever em profundidade o quadro atual de um fenômeno social complexo, e o enfoque exploratório se justifica pela finalidade de investigar um campo ainda em construção, no caso desta pesquisa, o estágio da institucionalização da economia solidária. Os poucos estudos brasileiros sobre economia solidária descrevem o histórico desse processo e desafios do campo, como o trabalho de Nagem e Silva (2013) que investigou a política de economia solidária no governo federal em 2003, implementada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES; o relatório de Schiochet (2009) mostra a trajetória do campo e os desafios superados e os que ainda necessitam ser enfrentados. No entanto, ainda não há dados consolidados sobre o estágio de institucionalização do campo no âmbito dos estados brasileiros.

**Figura 1 - Delineamento metodológico da pesquisa**




Fonte: Elaboração própria, 2018.

Para responder à questão de pesquisa deste estudo, optou-se pelo enfoque qualitativo. Esse tipo de pesquisa, segundo Creswell (2014), é adequada para o estudo de fenômenos sociais

em seu ambiente natural, e por meio dele, o pesquisador consegue ter uma visão holística do objeto estudado. O uso de múltiplos métodos que se interagem na busca dos dados e o fato dos atores terem maior participação nesse processo são também caraterísticas desse enfoque. O pesquisador também pode utilizar uma ou mais estratégias de pesquisa e fica a seu critério a interpretação dos dados.

Outro aspecto que justifica o uso da pesquisa qualitativa é apontado por Flick (2009a), ao destacar a relevância desse tipo de pesquisa para o estudo das relações sociais, onde se encontram mudanças em estágio acelerado e que acarretam em diversificação das esferas de vida. Esses fenômenos sociais, somados às desigualdades, exigem estudos empíricos mais sensíveis aos novos contextos e perspectivas sociais. Na análise das referências para esta pesquisa, observou-se que a economia solidária surge como consequência dessas mudanças sociais aceleradas e em resposta às desigualdades geradas, na busca de renda e trabalho para as pessoas que estão à margem da sociedade, e que evoluiu de uma alternativa paliativa para uma proposta de desenvolvimento.

A escolha do estudo de caso como estratégia de pesquisa para este estudo é decorrente da finalidade de aprofundar o conhecimento sobre um fenômeno contemporâneo através de uma investigação empírica em seu contexto de vida real, mas entender esse fenômeno significa também estudar seus aspectos contextuais. O estudo de caso utiliza de bases teóricas para direcionar sua coleta e análise dos dados, e também trabalha com o uso de várias fontes de evidências (Yin, 2010). Na revisão de literatura desta pesquisa, pôde-se observar a existência de vários fatores que influenciam o processo de institucionalização da economia solidária. Dessa forma, compreende-se que a estratégia de estudo de caso é o método mais indicado para estudo do fenômeno social em questão.

A estratégia de estudo de caso pode incluir tanto um caso único como casos múltiplos, e segundo Yin (2010) definir o que é o caso é uma questão fundamental, e este pode ser um evento, uma organização, uma localização geográfica, um grupo ou até mesmo um indivíduo. Os casos múltiplos, segundo o autor, se constituem em uma escolha mais ampla e robusta do que o caso único, pois as mesmas questões serão replicadas em cada caso, utilizando-se uma variedade de métodos de coleta de dados, e dessa forma, o pesquisador pode ampliar suas replicações teóricas e generalizações.

### 3.2 Caracterização do Objeto de Pesquisa

O objeto de pesquisa escolhido são as políticas públicas de economia solidária que se encontram descentralizadas nos estados brasileiros. Portanto, foram analisadas políticas formuladas em nível estadual. A escolha desse objeto de análise se justifica pelo fato da inexistência de uma legislação federal, o que Silva e Silva (2015) denominam como marco regulatório que deveria estabelecer os principais elementos para definir um empreendimento econômico solidário e, assim, fosse possível relacioná-los a políticas públicas específicas, e esse marco também deveria fixar meios para o Estado regular e apoiar as atividades desses empreendimentos. Segundo os autores, uma proposta chamada Lei Geral da Economia Solidária, que se estabeleceu no Projeto de Lei (PL) nº. 4.685, está em processo de tramitação no Congresso Nacional desde 8 de novembro de 2012 (Brasil, 2012), mas ainda não foi aprovada. Portanto, pela inexistência de uma legislação nacional, parte-se da análise das políticas em nível estadual para descrever o estágio de institucionalização do campo da economia solidária no Brasil.

As unidades de investigação ou casos foram, portanto, as políticas públicas estaduais destacando a economia solidária no interior das estruturas de governo e o desenvolvimento das ações governamentais que legitimam suas práticas locais e caracterizam o ambiente institucional do campo naquele estado. Essa estratégia metodológica se justifica porque o que se procurou investigar e conhecer foi o ambiente institucional local, o reconhecimento social e apoio que a economia solidária possa ter em determinado Estado.

### 3.3 Escolha dos Casos

Para escolha dos casos que foram estudados foi necessário realizar a primeira etapa da coleta dos dados e responder ao primeiro objetivo específico da pesquisa, qual seja, verificar quais estados possuíam legislação que regulamentava o apoio e fomento à economia solidária. Portanto, nessa fase foi realizada uma pesquisa documental para mapear tais políticas estaduais.

O acesso aos documentos se deu a partir da combinação de três fontes: sites oficiais de cada uma das vinte e sete unidades federativas analisadas, consultando as legislações estaduais e realizando busca com as palavras-chave “economia solidária”; a segunda fonte foi o site da assembleia legislativa estadual novamente realizando busca por palavra-chave; a terceira fonte de busca, que serviu também como forma de validação desses dados, foi uma consulta aos

Diários Oficiais dos estados que haviam publicado a política de economia solidária de cada Estado.

Como resultado dessa primeira etapa, observou-se que, das vinte e sete unidades federativas, dezoito possuíam uma política pública de fomento e apoio à economia solidária e um estado que possuía uma lei que aprovava um programa de fomento. O resumo desse mapeamento inicial está na tabela 3 por ordem decrescente de data de aprovação da lei.

**Tabela 3 - Mapeamento das Políticas Públicas Estaduais de Economia Solidária**

| | | |
|---|---|---|
| Minas Gerais | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais | Lei nº 15.028, de 19 de janeiro de 2004 |
| Pernambuco | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Pernambuco | Lei nº 12.823, de 6 de junho de 2005 |
| Mato Grosso do Sul | Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária do Mato Grosso do Sul | Lei nº 3.039, de 5 de julho de 2005 |
| Espírito Santo | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Espírito Santo | Lei nº 8.256, de 16 de janeiro de 2006 |
| Rio Grande do Norte | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Norte | Lei nº 8.798, de 22 de fevereiro de 2006 |
| Maranhão | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Maranhão | Lei nº 8.524, de 30 de novembro de 2006 |
| Mato Grosso | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Mato Grosso | Lei n° 8.936, de 17 de julho de 2008 |
| Pará | Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Estado do Pará | Lei nº 7.309, de 6 de outubro de 2009 |
| Goiás | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Goiás | Lei Nº 17.142, de 10 de setembro de 2010 |
| Rio Grande do Sul | Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Sul | Lei nº 13.531, de 20 de outubro de 2010 |
| Rio de Janeiro | Programa de Fomento à Economia Popular Solidária no estado do Rio de Janeiro | Lei Nº 5872, de 13 de janeiro de 2011 |
| Piauí | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado do Piauí | Lei nº 6.057, de 17 de janeiro de 2011 |
| Tocantins | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária | Lei nº 2.493, de 25 de agosto de 2011 |
| Bahia | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia | Lei nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011 |
| São Paulo | Programa Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de São Paulo | Lei nº 14.651, de 15 de dezembro de 2011 |
| Distrito Federal | Política Distrital de Fomento à Economia Popular e Solidária | Lei nº 4.899, de 08 de agosto de 2012 |
| Acre | Programa Estadual de Economia Solidária | Lei nº 2.119, de 31 março de 2009, alterada pela Lei nº 2.718 de 24 de julho de 2013 |
| Alagoas | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado de Alagoas | Lei nº 7.576, de 24 de janeiro de 2014 |

| | | |
|---|---|---|
| Rondônia | Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado de Rondônia | Lei n. 3.888 de 23 de agosto de 2016 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nesse panorama nacional de políticas estaduais de economia solidária realizou-se contato com oito estados. Os estados consultados e os critérios de escolha foram os seguintes:

- Minas Gerais, pelo pioneirismo na aprovação da política estadual e pelo papel relevante na implementação dessas ações previstas (Praxedes, 2009).
- Pernambuco, também pelo tempo de aprovação da política e pela implementação expressiva de ações, sendo um dos primeiros estados que desenvolveram ações governamentais mais representativas (Praxedes, 2009).
- Maranhão, pela indicação de um dos entrevistados na pesquisa, que também faz parte da Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, e que reconheceu as boas práticas de implementação das ações de economia solidária naquele estado.
- Goiás.
- Rio Grande do Sul, pelo pioneirismo no desenvolvimento de experiências e ações governamentais para a economia solidária (Praxedes, 2009).
- Bahia, pela quantidade de estudos e pelos grandes avanços alcançados pelo Governo do Estado por meio do desenvolvimento das ações de fomento à economia, se tornando uma grande referência nacional (Praxedes, 2009).
- São Paulo, por ser o Estado mais populoso do Brasil e também por ter sido um dos primeiros a desenvolver ações para a economia solidária (Praxedes, 2009).
- Distrito Federal - escolha por conveniência pela proximidade da pesquisadora – serviu também como pré-teste da pesquisa.

Após a escolha dos casos, partiu-se para a identificação da economia solidária dentro da estrutura desses governos, para então realizar o contato e verificar a disponibilidade de participação na pesquisa. O contato se deu por e-mail e telefone. Nos estados de São Paulo e Goiás, não se encontrou a secretaria em que a economia solidária estaria vinculada e em contato com o Fórum Estadual de Economia Solidária desses estados, foi esclarecido que a política estava aprovada, mas não regulamentada, por isso não havia ações sendo implantadas, o que

impossibilitou a aplicação da pesquisa. O Estado do Rio Grande do Sul não retornou o contato e o Maranhão só possuía disponibilidade de participação caso a pesquisadora pudesse estar pessoalmente realizando a coleta de dados, fato que inviabilizou a aplicação da pesquisa naquele estado também.

Diante disso, dos oito estados que potencialmente poderiam participar da pesquisa, apenas três (Minas Gerais, Bahia e Pernambuco) e o Distrito Federal se disponibilizaram a participar da pesquisa. Eisenhardt (1989) considera que não existe um número ideal de casos a serem investigados e normalmente entre 4 a 10 é suficiente. Dessa forma, entendeu-se que o número de casos alcançados é suficiente para realizar as análises e alcançar os objetivos propostos. É suficiente também porque nem todas as unidades da Federação têm políticas estabelecidas, como já demonstrado.

Para os estados em que não foi realizada a pesquisa em campo e também para aqueles que não estão na tabela 3 por não possuírem uma política pública de economia solidária aprovada por lei, foi feita uma pesquisa documental que se restringiu em identificar como a economia solidária se encontra dentro da estrutura desses governos e os projetos para executar as ações isoladas de economia solidária. Essa pesquisa se limitou aos dados oficiais dos sites dos próprios governos. Essa busca foi feita para construção de uma visão geral sobre situação do processo de desenvolvimento da economia solidária no Brasil.

A caracterização do contexto nacional da economia solidária nos estados brasileiros fundamenta o alcance do último objetivo específico desta pesquisa que é analisar o nível de institucionalização das políticas pública de economia solidária. São considerados para fins de análise dois níveis anteriores ao nível de institucionalização, qual seja, nível de estruturação e nível de implementação. O nível de estruturação refere-se à aprovação da política pública estadual de fomento à economia solidária por meio de lei. O nível implementação é alcançado quando ações e programas para economia solidária que são executados, mesmo que não haja uma política pública estadual aprovada. O nível de implementação é o mais completo, pois abrange os elementos dos dois últimos níveis, bem como considera o reconhecimento social e a legitimação que a economia solidária possui naquele estado.

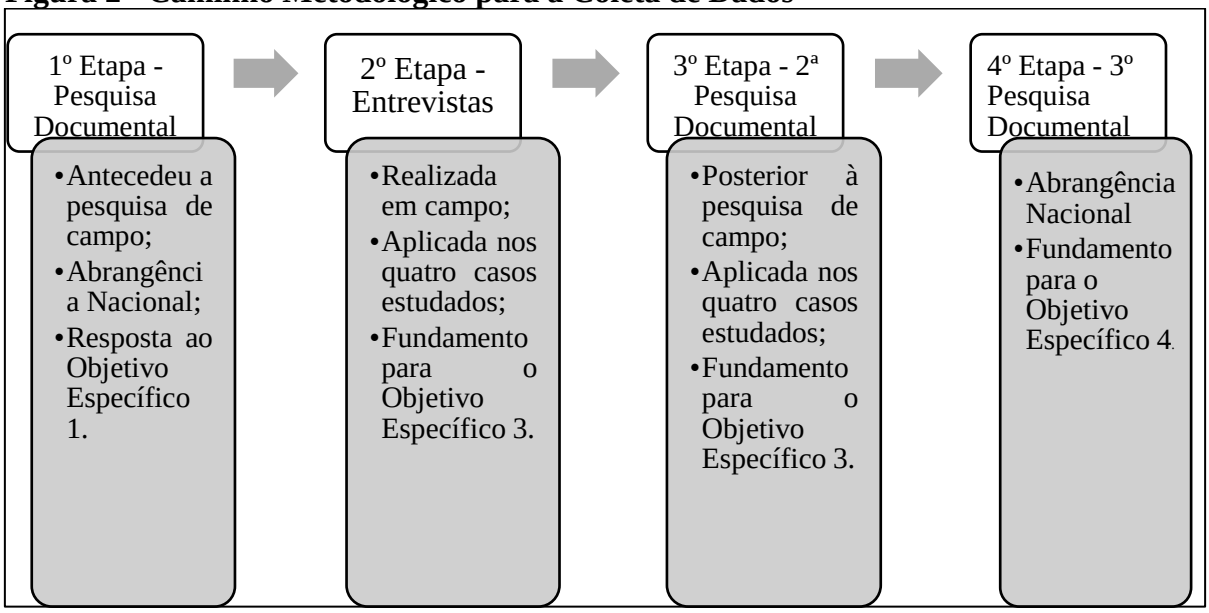
### 3.4 Procedimentos de Coleta de Dados

Os dados da pesquisa foram coletados a partir de fontes primárias e secundárias, quais sejam, entrevistas e pesquisa documental. Yin (2010) e Gray (2012) aconselham que os estudos

de caso utilizem múltiplas fontes de evidência e não uma única, pois essa estratégia permitirá que o pesquisador consiga identificar uma maior variedade de aspectos históricos e comportamentais e também as conclusões de seu estudo serão mais sólidas, detalhadas e assertivas.

Ainda de acordo com Yin (2010), o uso de fontes múltiplas de evidência também permite a triangulação dos dados, que é definida pelo autor como informações coletadas de várias fontes, mas que respaldam o mesmo fenômeno ou fato. Triangulação está relacionada com a qualidade da pesquisa qualitativa ao ampliar as possibilidades do pesquisador e possibilita um maior alcance para compreender o objeto de estudo (Flick, 2009b). Outro atributo fundamental que a triangulação fornece para a pesquisa é a validação, se as conclusões estiverem embasadas em consonância com várias fontes de coletas de dados, este processo estará dando suporte à validação da pesquisa (Creswell, 2014).

**Figura 2 - Caminho Metodológico para a Coleta de Dados**




Fonte: Dados da Pesquisa.

A primeira etapa de coleta de dados foi a pesquisa documental que embasou a escolha dos casos de investigação. Na segunda etapa foi realizada a pesquisa de campo nas unidades de análise, por meio da aplicação de entrevistas. As entrevistas são fundamentais para o estudo de caso, pois os entrevistados podem fornecer ao pesquisador *insights* relevantes sobre o tema (Yin, 2010). Outro aspecto que reforça a importância da entrevista para esta pesquisa, é o fato de se constituir em uma adequada abordagem para os estudos exploratórios (Gray, 2012). Na

terceira etapa foi realizada uma nova pesquisa documental na busca por evidências que respaldassem os elementos das entrevistas. Na última etapa buscou-se elementos que caracterizassem o processo de desenvolvimento da economia solidária no Brasil. O resumo dos métodos utilizados para coleta de dados está na figura 2.

As entrevistas foram aplicadas aos servidores públicos, comissionados e efetivos, responsáveis pela implementação da política pública de economia solidária naquele estado e pelo desenvolvimento das demais ações governamentais. A seleção dos indivíduos entrevistados foi feita a partir de negociação com a autoridade responsável de cada estado e foram um total de 22 entrevistas. As entrevistas foram agendadas de acordo com a disponibilidade de cada órgão e entrevistado. O projeto de pesquisa e o roteiro de entrevistas foi enviado previamente por e-mail para os entrevistados. A ordem cronológica da pesquisa de campo por estado foi: Distrito Federal, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. O número de entrevistas por caso está listado na tabela 4 e a relação dos entrevistados na tabela 5.

**Tabela 4 - Número de Entrevistas por Caso**

| Caso | Estado | Quantidade de Entrevistados | Órgão Responsável |
|---|---|---|---|
| **1** | Distrito Federal | 4 | Subsecretaria de Microcrédito e Empreendedorismo vinculada à Secretaria Adjunta do Trabalho |
| **2** | Minas Gerais | 5 | Superintendência de Políticas de Empreendedorismo e Economia Popular Solidária |
| **3** | Bahia | 10 | Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo – SESOL |
| **4** | Pernambuco | 3 | Gerência de Apoio à Economia Solidária, Criativa e APLs vinculada à – Secretaria da Micro e Pequena Empresa Trabalho e Qualificação |
| | | 22 | |

Fonte: Dados da Pesquisa.

As entrevistas foram guiadas por meio de um roteiro desenvolvido com base na literatura e nos objetivos das políticas públicas de economia solidária mapeadas previamente, e gravadas para posterior transcrição na fase sistematização e análise dos dados. A entrevista foi guiada de forma semiestruturada, pois dessa forma o pesquisador tem mais flexibilidade e pode aprofundar nas respostas, fazer perguntas adicionais à medida que apareça novos fatos que julgue ser relevante para a pesquisa (Gray, 2012).

**Tabela 5 - Relação dos Entrevistados por Caso**

| Caso | Estado | Função/Cargo |
|---|---|---|
| **1** | Distrito Federal | Agente de Crédito do Prospera |
| | | Gerente de Economia Solidária |
| | | Coordenador de Estratégias para o Empreendedorismo |
| | | Diretor de Empreendedorismo e Economia Solidária |
| **2** | Minas Gerais | Diretor de Comercialização |
| | | Diretor de Desenvolvimento e Estruturação da Produção<br>Diretor de Apoio a Participação Social |
| | | Técnico Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Educação e Apoio à Autogestão dos Empreendimentos |
| | | Superintendente de economia solidária |
| **3** | Bahia | Técnica Administrativa da Coordenação de Formação e Divulgação |
| | | Técnica Administrativa da Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócio Produtiva |
| | | Técnico Administrativa da Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócio Produtiva responsável pela organização das feiras |
| | | Técnico Administrativa da Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócio produtiva responsável pelo CadCidadão |
| | | Responsável pelos espaços solidários do Shopping Salvador e Shopping Salvador Norte e Representante da ONG que coordena o Centro Público de Economia Solidária ao qual pertence esses espaços |
| | | Coordenador de Microcrédito e Finanças Solidárias |
| | | Coordenador de Formação e Divulgação |
| | | Coordenador de Assistência Técnica e Inclusão Sócio produtiva |
| | | Coordenador de Inovação e Fomento a Economia Solidária |
| | | Superintendente de Economia Solidária |
| **4** | Pernambuco | Gerente de Apoio à Economia Solidária e ao Empreendedorismo |
| | | Assessor de Apoio Técnico à Captação de Recursos |
| | | Assessor de Apoio Técnico |

Fonte: Dados da Pesquisa

No início do trabalho de campo e aplicação das entrevistas, foi feito um pré-teste do roteiro, realizado no Distrito Federal, para verificar a necessidade de ajustes em termos de conteúdo ou forma de elaboração das questões. Após o pré-teste poucos ajustes foram

necessários, apenas algumas perguntas foram desmembradas para facilitar a compreensão do entrevistado e assim obter a maior clareza de detalhes. O roteiro do pré-teste e o ajustado estão apêndice desta dissertação. Um outro ajuste foi percebido durante a pesquisa em campo, mas não inviabilizou a entrevista, o roteiro ou os objetivos da pesquisa. Nos locais onde havia na estrutura do governo uma gestão muito específica para a economia solidária o roteiro teve que ser adequado, havia, por exemplo, servidores que atuavam em atividades muito específicas e o roteiro foi elaborado para um contexto geral, para investigar todas as ações voltadas à economia solidária naquele estado. No Distrito Federal, os servidores atuam implementando todas as ações, mas nos outros três casos existem uma estrutura muito bem definida e as ações são separadas em temas, que se desmembram em diretorias ou coordenações e, portanto, os implementadores também são distribuídos em ações específicas. Dessa forma, as perguntas com temas específicos foram voltadas àqueles servidores que atuavam na implementação daquela ação, mas todas as perguntas foram respondidas em todos os casos.

O roteiro para o pré-teste continha 13 perguntas e o roteiro ajustado 15 perguntas. As três últimas questões foram livres para o entrevistado acrescentar fatores que ele considerasse importante e que não estavam previstos nas perguntas. O tempo de duração de cada entrevista foi entre 30 a 50 minutos, mas algumas entrevistas duraram mais de uma hora.

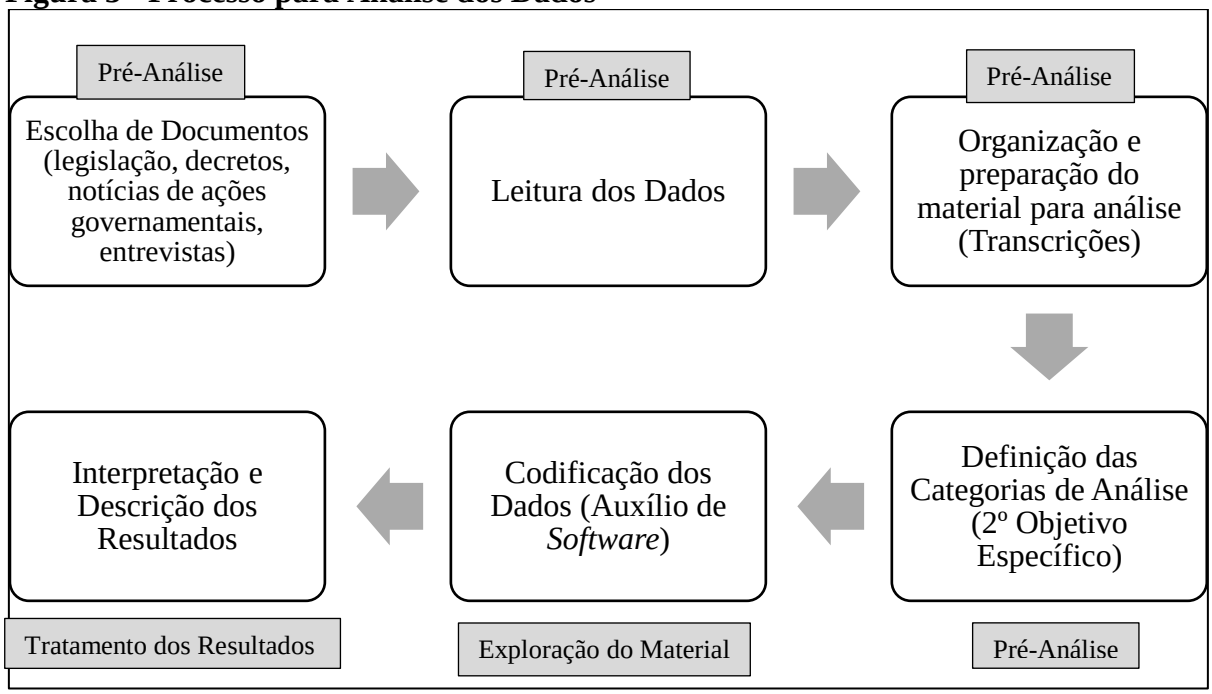
Após as entrevistas na pesquisa de campo, uma outra pesquisa documental foi realizada para respaldar as respostas obtidas nesta fase anterior. O intuito foi que a utilização de informações coletadas de várias fontes ajudasse na interpretação do fenômeno em análise. Dessa forma, foi feita uma busca por notícias relacionadas à realização de ações, programas e eventos de economia solidária realizadas pelo órgão responsável naquele Estado. A busca por esses documentos também se justificou pelo fato de que essas ações caracterizam o ambiente institucional e contribuam para a legitimação do campo. Os dados foram acessados nos sites do órgão implementador por meio da palavra-chave “economia solidária” e foram utilizados os resultados relacionados diretamente com o tema. Essa estratégia também se constitui em uma forma de validar os dados obtidos durante a realização das entrevistas. O uso desses documentos a partir dessa outra forma de busca corroborou com as evidências obtidas na etapa seguinte da coleta de dados. Yin (2010) recomenda que uma busca organizada por documentos na internet, que anteceda a pesquisa de campo, pode levar o pesquisador ao conhecimento de informações muito relevantes.

Além das entrevistas e das notícias coletadas nos sites dos governos foram analisados também a legislação estadual que aprovou a política de economia solidária nos estados pesquisados, os decretos de regulamentação, portarias e planos estaduais de economia solidária.

### 3.5 Procedimento de Análise dos Dados

Esta fase da pesquisa refere-se à preparação, sistematização e interpretação dos dados coletados, por meio da análise de conteúdo. Bardin (2011) compreende que essa técnica se constitui em um instrumento, mas que abrange uma variedade de formas que são adaptáveis ao campo do estudo das comunicações. Segundo a autora, a análise de conteúdo se constitui em um conjunto de técnicas que, por meio de procedimentos sistemáticos, visa obter inferência de conhecimentos acerca das mensagens. Quando utilizada na pesquisa qualitativa, a análise de conteúdo tem caráter interpretativo e se constitui em um processo intelectual de categorização de dados textuais qualitativos em temas semelhantes ou categorias conceituais, para identificar padrões consistentes e relacionamentos entre variáveis ou temas (Julien, 2008).

**Figura 3 - Processo para Análise dos Dados**




Fonte: Elaborado a partir de Bardin (2011).

A análise de conteúdo foi dividida em três fases: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferência e interpretação (Bardin, 2011). A primeira fase consistiu

na escolha dos documentos, organização do material coletado, definição das categorias de análise e sistematização das ideias para dar embasamento às fases posteriores. É, portanto, um plano de análise. Nesse momento também foi feita a preparação do material coletado nas entrevistas, ou seja, as transcrições na íntegra das gravações. Na exploração do material foram feitas as codificações dos dados nas categorias de análise e, por último, a interpretação e descrição dos resultados.

Na preparação do material para análise foram realizadas as transcrições na íntegra das entrevistas. O passo seguinte consistiu na exploração do material e realização das codificações dos dados nas categorias de análise de acordo com os objetivos propostos neste estudo. Para esta etapa foi utilizada uma ferramenta de apoio à codificação, categorização e análise dos dados, que é o *software* NVivo, versão 10, que foi desenvolvido para auxiliar a análise de dados em pesquisas qualitativas.

Na terceira e última fase, os dados foram tratados e interpretados para se tornarem significativos e válidos. Nesta etapa, a partir do tratamento das mensagens, conseguiu-se realizar inferências acerca dos conhecimentos obtidos do objeto estudado, e após isso foram feitas as interpretações dos resultados. As análises também foram realizadas com apoio do *software* Nvivo, pois com o auxílio dessa ferramenta foi possível triangular os dados e verificar se havia consonância entre as mensagens dos entrevistados, o que estabelecia a legislação e o que era desenvolvido e noticiado pelo Estado.

### 3.5.1 Definição das categorias de análise

As categorias de análise consistem na resposta ao segundo objetivo específico desta pesquisa, pois são fundamentadas na revisão teórica e consistem de forma geral nos fatores políticos, sociais e econômicos que impactam os empreendimentos econômicos solidários. Dessa forma, chegou-se na definição das categorias de análise com base nas pesquisas de Silva (2017), Nagem e Silva (2013) e Pochmann (2004).

Silva (2017) identificou e analisou em sua pesquisa as dimensões socioestruturais dos empreendimentos econômicos solidários e chegou à conclusão de que os maiores problemas estão relacionados com a formalização, assessoramento técnico, capacidade de comercialização de produtos e serviços, acesso a crédito e financiamentos e articulação em rede. Diante disso, o autor reforça que as políticas públicas de fomento à economia solidária devem criar programas diferenciados de crédito via bancos públicos, assessoramento técnico, programas de divulgação

de produtos, fornecimento de estruturas físicas e apoio a eventos de comercialização, compras públicas de produtos específicos, manutenção de canais atualizados de produção e disseminação de informações sobre a dinâmica da economia solidária em diferentes territórios.

Nagem e Silva (2013) ao estudar institucionalização da economia solidária e a execução das políticas públicas no Brasil sobre o tema propuseram que o governo direcionasse seus esforços para alguns desafios mais importantes, como proporcionar um ambiente institucional favorável a formalizações dos empreendimentos econômicos solidários, desenvolvimento de canais de financiamento adequados a realidade dos grupos, criação de programas de assistência técnica, viabilizar o acesso à mercados institucionais, por meio de compras públicas.

Já Pochmann (2004), aponta cinco grandes lacunas que podem ser preenchidas com políticas públicas como a definição do estatuto da economia solidária, ou seja, a regulação do seu código próprio de trabalho; o financiamento adequado às experiências solidárias, já que o sistema bancário atual não é adequado aos princípios da economia solidária; a formação de uma rede de produção, difusão de tecnologia e assistência técnica; a incorporação da economia solidária no âmbito das políticas públicas para a indústria e o comércio exterior; acesso às compras públicas e constituição de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias.

**Tabela 6 - Categorias de Análise**

| **Objetivo Específico:** Identificar na literatura fatores políticos, sociais e econômicos que impactam os empreendimentos econômicos solidários. | |
|---|---|
| **Categoria** | **Elementos de Análise** |
| Comercialização | Feiras e Espaços públicos fixos de venda |
| | Suporte na organização e divulgação de feiras |
| | Fomento a comercialização em rede |
| | Capacitação para técnicas de vendas |
| | Capacitação para desenvolvimento de novos produtos |
| | Capacitação para qualidade do produto |
| | Acesso às compras públicas |
| Apoio Técnico | Centros Públicos e espaços de formação |
| | Cursos e oficinas de capacitação técnica, tecnológica e profissional |
| | Assessoria técnica (administrativa, econômica, contábil e técnica) |
| | Máquinas e equipamentos |
| Formalização | Orientação para realização de registro |
| | Incentivo ao cadastro no CadSol |
| Acesso à Crédito | Programas de acesso à crédito |
| | Fomento a bancos comunitários |
| | Fomento a fundos rotativos solidários |
| Ações intragovernamentais e com outros atores da política | Articulação com outras secretarias do estado |
| | Articulação com municípios e outros estados |

| | |
|---|---|
| | Articulação com sociedade civil |
| | Articulação com universidades |

Fonte: elaborado pela autora, 2018.

Com base nessa revisão teórica chegou-se à definição *a priori* de quatro categorias de análise: Comercialização; Apoio Técnico; Formalização e Acesso à Crédito. A quinta categoria está embasada na primeira pesquisa documental realizada com as dezenove legislações estaduais de apoio a economia solidária, e refere-se às ações intragovernamentais e com outros atores da política. Nas dezenove leis analisadas, dezesseis legitimam a articulação do estado com todas as esferas de governos, com universidades, iniciativa privada e organizações da sociedade civil, considerando todos estes atores desde que tenham propósitos previstos naquela legislação. Diante disso, considerou-se para esta pesquisa a relevância da articulação do estado com os demais atores da política pública. A tabela 6 mostra as categorias e detalha seus elementos de análise desta pesquisa.

# 4. RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os casos estudados e discutidos os resultados da análise de conteúdo com base nas categorias analíticas, com o intuito de responder o objetivo geral da pesquisa, qual seja, identificar e descrever a contribuição das políticas públicas para o processo de institucionalização do campo da economia solidária. Para isso, as discussões dos resultados estão estruturadas nos seguintes tópicos: (i) apresentação dos quatro casos estudados; (ii) análise entre casos em que as categorias analíticas foram usadas para descrever o objeto de pesquisa; (iii) análise do nível de desenvolvimento da economia solidária nos estados brasileiros.

## 4.1 Apresentação dos Casos

Na apresentação dos casos são caraterizadas as quatro políticas públicas estaduais de fomento e apoio à economia solidária identificando sua posição dentro da estrutura de governo; as leis, decretos e planos; os programas e principais ações para a economia solidária; e por último, os fundos para desenvolvimento dos programas e implementação da política.

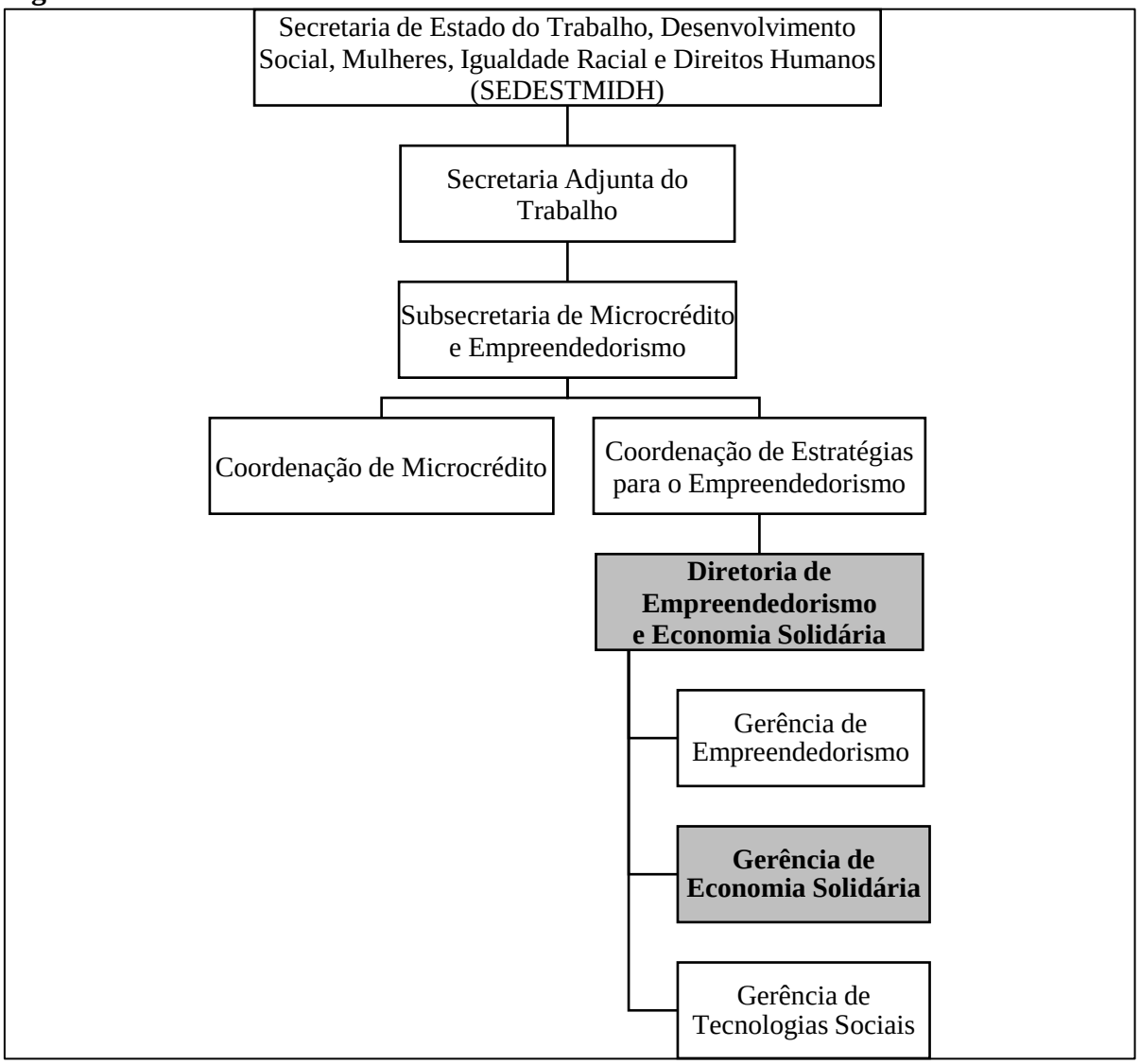
### 4.1.1 Caso 1

O primeiro caso de análise refere-se às políticas públicas de economia solidária no Distrito Federal. Dentro da estrutura do governo, a economia solidária se consolida como uma gerência que está vinculada à Diretoria de Empreendedorismo e Economia Solidária, que por sua vez, faz parte da Coordenação de Estratégias para o Empreendedorismo, dentro de uma subsecretaria da Secretaria Adjunta do Trabalho. A Figura 4 ilustra essa estrutura organizacional que é composta por vários níveis hierárquicos que fazem parte da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEDESTMIDH. Portanto, para o Distrito Federal, a economia solidária está inserida no âmbito do trabalho.

Os entrevistados desse caso foram: coordenador de estratégias para o empreendedorismo; diretor de empreendedorismo e economia solidária; e gerente de economia solidária. Dentro da estrutura da secretaria distrital responsável pela pauta da economia solidária, esses são os três únicos servidores que atuam na implementação da política de economia solidária.

No Distrito Federal, a lei que aprova a política pública de fomento e apoio à economia solidária é a Lei Nº 4.899, de 08 de agosto de 2012. O Decreto Nº 35.601, de 03 de julho de 2014, regulamenta a referida política e o funcionamento do Conselho Distrital de Economia Popular e Solidária do Distrito Federal - CDEPS-DF. Outro instrumento jurídico, o Decreto Nº 38.462, de 31 de agosto de 2017, transferiu a pauta da economia solidária para Secretaria Adjunta do Trabalho da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – SEDESTMIDH, que antes era vinculada à extinta Secretaria Distrital da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária.

**Figura 4 - Economia Solidária na Estrutura de Governo do Distrito Federal**




Fonte: http://www.trabalho.df.gov.br/ (2018).

O art. 20 da Lei Nº 4.899/2012 prevê a criação, por meio de lei específica, do "fundo distrital de fomento à economia popular e solidária", no entanto, esse fundo ainda não foi criado

incluído no orçamento da secretaria e não há previsão de recursos específicos a serem destinados a programas e ações de economia solidária. As ações são feitas por meio de parceria ou de recursos da diretoria de empreendedorismo e economia solidária, quando estes são possíveis de serem compartilhados. O que foi identificado em campo é a existência, desde 2012, de um convênio entre a SENAES e Secretaria de Estado da Micro e Pequena Empresa e Economia Solidária, que foi extinta e, então, o recurso foi transferido para a Secretaria de Cultura. A diretoria de gerência de economia solidária espera recuperar esse recurso para poder executá-lo.

> (...) alguns anos atrás a SENAES fez um convênio com a secretaria de cultura do DF, um convênio de economia solidária, que na época por problemas de CNPJ foi parar na secretaria de cultura. Só que a secretaria de cultura não tem como executar e ainda tem um valor lá. Eles estão tentando sub-rogar esse valor pra nossa secretaria. Mas eu não acredito que até o final desse governo esse valor venha pra secretaria não, porque tem uma questão burocrática de SINCONV e tudo, então, eu acho que se vier não vai dar tempo de executar, porque a gente está quase no final do ano, até que o valor venha, que o projeto seja alterado, tentar solicitação, uma série de coisas, então não acho que nessa gestão a gente consiga isso não. Mas fora isso não existe recurso, é feito tudo com parceria. O recurso que a gente tem, por exemplo, pra qualificação da secretaria, é que a gente tenta encaixar pra que a economia solidária possa usar também (Entrevista 3, Distrito Federal).

A ação mais recente e expressiva foi a criação, em 31 de agosto de 2017, do Centro Público de Economia Popular e Solidária do Distrito Federal – CEPES, instituído pela Portaria Nº 155, de 21 de julho de 2017. Esse centro se constitui em um espaço multifuncional de promoção da economia solidária e possui gestão compartilhada entre a Secretaria Adjunta do Trabalho e o Fórum de Economia Solidária do Distrito Federal e Entorno - FES-DFE.

Os programas e ações da Gerência de Economia Solidária ainda são muito incipientes, isso porque a pauta foi vinculada à Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal – SEDESTMIDH em agosto de 2017. No entanto, a criação de um Centro Público já é uma ação bastante expressiva, pois este é uma ferramenta da economia solidária e uma estratégia nacional difundida pela SENAES que contribuiu para o desenvolvimento local à medida que fomenta grupos novos e os já existentes com a realização de atividades de formação, capacitação e apoio técnico, além de dar maior visibilidade à economia solidária perante o próprio movimento e a sociedade (Praxedes, 2009).

No Distrito Federal não há programas específicos para a economia solidária e o que está sendo feito se restringe ao âmbito do Centro Público, como a promoção de um circuito de feiras no local, com periodicidade mensal; estrutura para realização das feiras, como alvará, barracas, local, divulgação; acesso à computadores e uma plataforma digital com cursos de formação.

Outra ação é a inclusão de artesãos vinculados à economia solidária na lista de destinatários do programa de microcrédito do Governo do Distrito Federal - Prospera, que é um programa específico da Coordenação de Microcrédito. O crédito oferecido é produtivo, para investimento ou capital de giro, e orientado, pois são oferecidos orientações e acompanhamento do uso do dinheiro.

> Nós os ajudamos a regulamentar, a tirar o alvará eventual dos eventos que eles querem fazer, os eventos de comercialização dos produtos. Então, nosso gerente, diante da demanda do fórum vai às administrações regionais e tira o alvará para facilitar a parte burocrática e pede também isenção da cobrança de área pública pra dar maior viabilidade ao evento. Então nós, ano passado, tivemos, se não me engano, 18 feiras no distrito federal, mais de uma por mês, com o público da economia solidária. Então a gente também dá suporte a eles, pra que eles consigam acessar e ter um espaço pra divulgar e fazer comercialização dos produtos (Entrevistado 2, Distrito Federal).
> Agora a gente tem, por exemplo, linhas que não são programas específicos da economia solidária, mas por exemplo, a gente tem o programa de microcrédito que é da secretaria do trabalho, ele tem linhas voltadas pra esse público. É o Prospera, onde você tem aval tributário, onde você tem linhas pro artesão, que é o maior público dos empreendimentos econômicos solidários (Entrevistado 3, Distrito Federal).

### 4.1.2 Caso 2

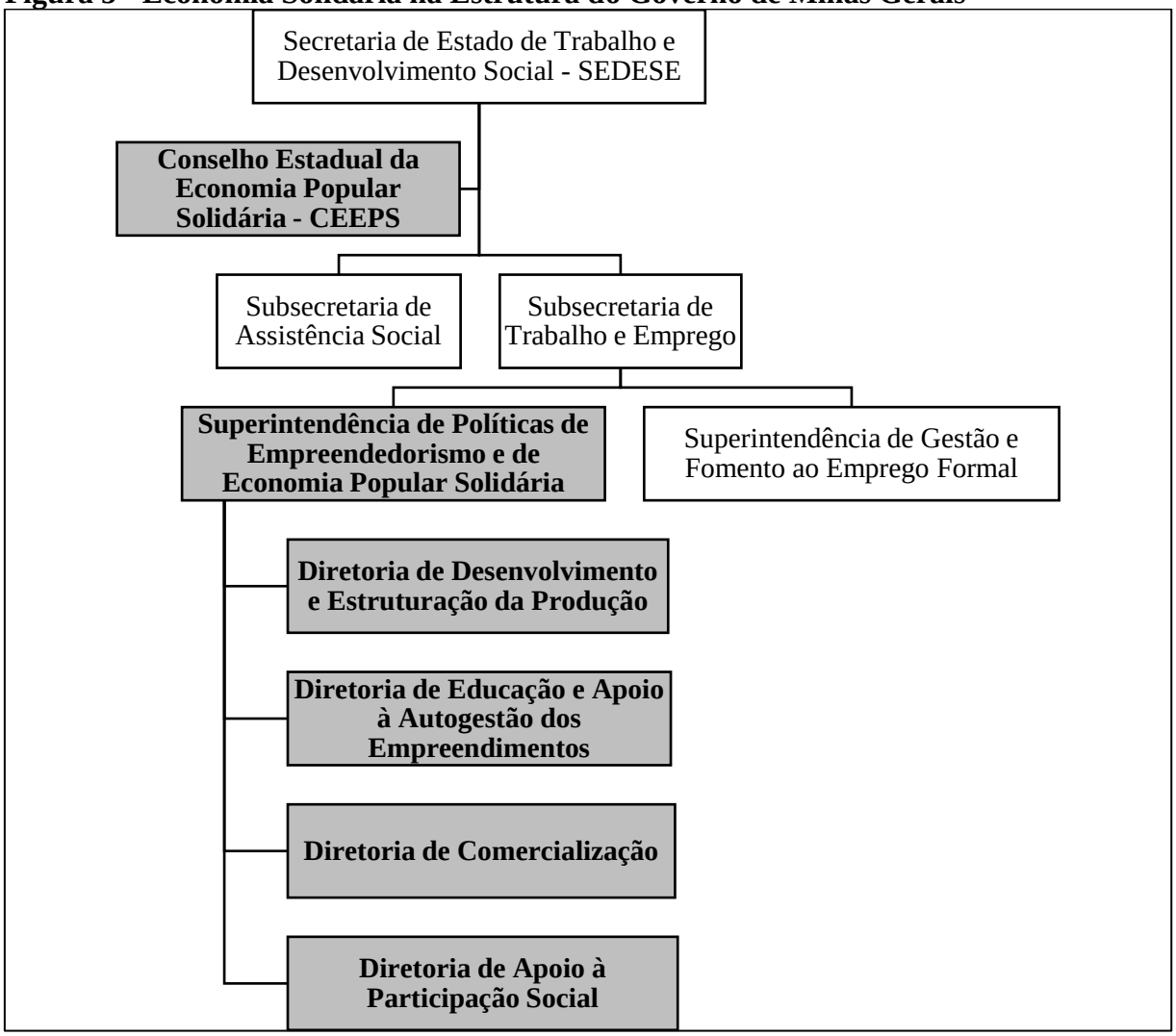
As políticas públicas de economia solidária no estado de Minas Gerais constituem o segundo caso de análise. O instrumento que aprova a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais é a Lei Nº 15.028, de 19 janeiro de 2004, e a regulamentação veio quatro anos depois com o Decreto Nº 44.898, de 19 de setembro de 2008. Outra regulamentação importante é o Decreto Nº 47.067, de 21 de outubro de 2016 que estrutura a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE, responsável pela pauta da economia solidária no estado de Minas Gerais. Outro instrumento importante da política é o Plano Estadual de Desenvolvimento de Economia Popular Solidária para o período 2015-2019, que foi resultado da III Conferência Estadual de Economia Popular Solidária – COEES de 2014, onde foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, diretrizes para orientar as proposições da referida conferência e se constitui em principal diretriz da política pública de economia solidária no estado de Minas Gerais (Minas Gerais, 2014).

A economia solidária é estruturada em uma superintendência na estrutura do governo de Minas Gerais, como demonstrado na figura 5. A Superintendência de Políticas de Empreendedorismo e de Economia Popular Solidária está localizada dentro da Subsecretaria de Trabalho e Emprego, que por sua vez é vinculada à Secretaria de Estado de Trabalho e

Desenvolvimento Social – SEDESE. Portanto, a economia solidária no estado de Minas Gerais se consolida no contexto do trabalho, emprego e desenvolvimento social.

Para a implementação das políticas de economia solidária, a Superintendência organiza suas ações e programas em quatro eixos de atuação, que por sua vez se traduzem em quatro diretorias: diretoria de desenvolvimento e estruturação da produção; diretoria de educação e apoio à autogestão dos empreendimentos; diretoria de comercialização; diretoria de apoio à participação social.

**Figura 5 - Economia Solidária na Estrutura do Governo de Minas Gerais**




Fonte: http://social.mg.gov.br/images/documentos/organograma/Organograma_SEDESE_2017.pdf

Outro destaque na estrutura organizacional da SEDESE é o Conselho Estadual da Economia Popular Solidária – CEEPS. O conselho é de natureza deliberativa e colegiada, com objetivo de acompanhar e avaliar as políticas públicas de economia solidária. Um conselho de

uma política setorial específica dentro da estrutura do governo estadual denota a importância e relevância atribuída à participação social. Fato que também comprova o apoio que o estado confere à participação social é a destinação da responsabilidade de ações nessa temática para uma diretoria específica. Portanto, a participação social faz parte de um dos quatro eixos temáticos de atuação da Superintendência de Políticas de Empreendedorismo e de Economia Popular Solidária.

A Superintendência de políticas de empreendedorismo e de economia popular solidária conta com um quadro total de 34 servidores, sendo que cada diretoria possui entre quatro a sete servidores.

Apesar da Lei Nº 15.028/2004 prever a criação do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária, esse instrumento ainda não foi criado. No entanto, os recursos da Superintendência são oriundos do Plano Plurianual de Ação Governamental do estado, de emendas parlamentares e recursos do governo federal por meio de convênios. No plano plurianual de 2016 a 2019, o volume de recursos destinado ao Programa Consolidação da Política de Economia Solidária foi de R$ 7.614.255 em 2016, R$ 7.317.978 em 2017, R$ 7.678.885 em 2018 e para 2019 R$ 8.057.823 (Minas Gerais, 2016).

> Nós não temos um fundo específico. A gente se organiza e vai disputar o orçamento do estado na assembleia legislativa, dentro do PPAG. (...) então, nós vamos pra dentro do PPAG disputar recursos dentro desses quatro eixos, e aí além de disputar a disputa do recurso dentro do orçamento do estado, a gente também opera várias emendas que chegam de deputados adeptos da própria temática, que tem uma afinidade com a temática. E aí, a nossa interlocução com a assembleia é muito interessante porque ela se dá a partir da comissão de participação popular que existe dentro da assembleia legislativa do estado. E vários desses deputados fazem parte dessa comissão, então fica assim. É um campo mais ágil de diálogo que a gente conseguiu. E a partir disso a gente consegue colocar, direcionar recursos do próprio estado, do tesouro para os quatro eixos que mensuram a política hoje pra nós (Entrevista 1, Minas Gerais).

Os programas e ações de economia solidária se consolidam em torno dos quatro eixos de atuação. As ações da Diretoria de Desenvolvimento e Estruturação da Produção se concentram em torno da inclusão produtiva dos catadores de materiais recicláveis nas coletas seletivas solidária, que tem por objetivo incluir os catadores não organizados, fomentar as cooperativas de catadores e fortalecer a coleta seletiva nos municípios; financiamento, crédito e finanças solidárias; e estruturação de unidades produtivas e de serviços que visam melhorar a produção dos empreendimentos fornecendo insumos e equipamentos.

As ações de formação e assessoria técnica estão concentradas na Diretoria de Educação e Apoio à Autogestão dos Empreendimentos. Um exemplo são os cursos de formação e o fornecimento de equipamentos para os empreendimentos e as comunidades

indígenas, ribeirinhas e quilombolas, que são apoiadas especificamente pela ação denominada fomento aos empreendimentos econômicos solidários de comunidades tradicionais. Outro público alvo das ações de assessoria técnica são os assentamentos de reforma agrária que são beneficiados pelo programa de segurança alimentar. Há também a previsão de lançamento de cursos de assistência técnica com temas específicos, como vendas, precificação, *design* do produto, vendas online. A diretoria também contrata instituições, como a Cáritas Brasileira, para ministrar cursos de capacitação para os assentamentos de reforma agrária.

A Diretoria de Comercialização é responsável pela ação chamada 'estruturação e manutenção de espaços para comercialização dos produtos' que compreende a estruturação necessária para que os empreendimentos possam realizar a comercialização de seus produtos. Essa ação compreende a realização de feiras anuais em 11 regionais delimitadas pelo fórum mineiro de economia solidária e a estruturação dessas regionais com equipamentos necessários para comercialização, principalmente barracas de feiras, para que a periodicidade dessas feiras aumente.

O apoio à participação social visa dar suporte e apoio ao funcionamento de dois conselhos na estrutura da SEDES, o Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda e o Conselho de Estadual da Economia Popular Solidária. Além disso são realizadas visitas a municípios com o intuito de mobilizar as lideranças municipais para criar conselhos municipais e para estruturar políticas municipais de economia popular solidária no estado.

### 4.1.3 Caso 3

A terceira política pública estadual de economia solidária analisada foi a do Estado da Bahia. A lei que aprova a política é a Lei Nº 12.368, de 13 de dezembro de 2011, que também aprova a criação do Conselho Estadual de Economia Solidária, órgão com função consultiva e deliberativa. O conselho foi criado na estrutura da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE, que é responsável no Estado pela pauta da economia solidária. Outra atribuição dada a SETRE é a Secretaria Executiva da Rede Nacional de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Dentro da estrutura de governo, a economia solidária é representada por uma superintendência e a sua criação antecede a aprovação da política estadual de fomento e apoio. A criação da Superintendência de Economia Solidária – SESOL se deu por meio da Lei Nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006, e a ela foi atribuída as funções de planejar, coordenar,

executar e acompanhar as ações e programas de fomento à economia solidária. Esse fato demonstra o tratamento expressivo que o Estado da Bahia atribuiu à economia solidária, criando uma estrutura (órgão) que executa exclusivamente ações dessa pauta antes mesmo da aprovação da política estadual.

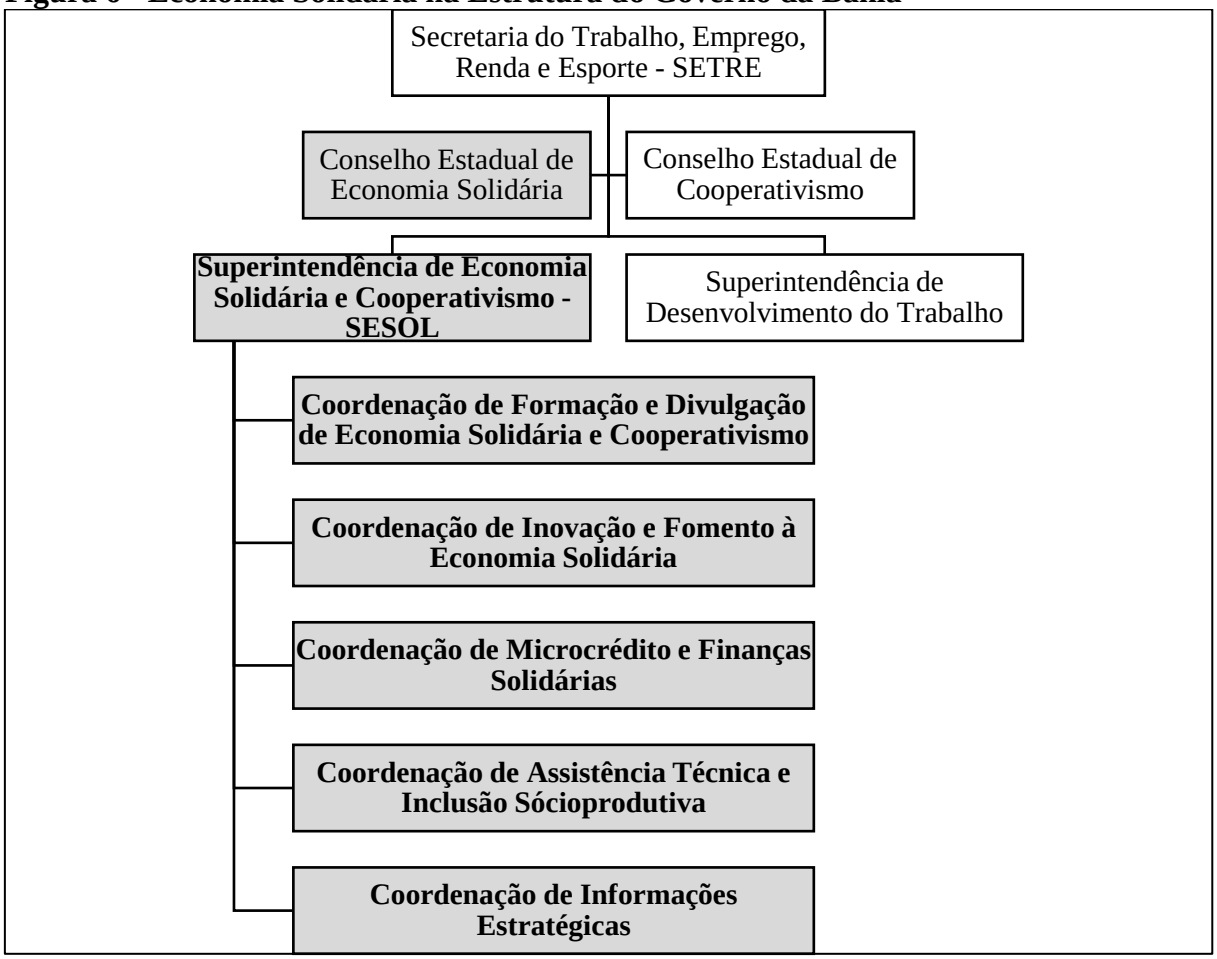
Um avanço normativo de grande importância no estado é o Decreto Nº 15.661, de 1 de novembro de 2014, que concede o benefício fiscal de isenção de pagamento de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS aos empreendimentos econômicos solidários, que constitui um grande passo para a formalização dos empreendimentos, já que a carga tributária é um entrave à legalização dos mesmos.

Na Bahia não há um fundo específico voltado para as ações de fomento à economia solidária, o que a Lei Nº 12.368/2011 prevê é que o estado dê atenção prioritária e destine recursos para a execução dos instrumentos da política. Desse modo, os recursos orçamentários da Superintendência são provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Bahia - Funcep, que destina por ano parte dos seus recursos à economia solidária, e de convênios com o governo federal.

> Aqui na Bahia tem há muitos anos, talvez mais de 40 anos, um fundo que se chama "Fundo de Combate à Pobreza", foi criado, acho, que no primeiro governo de Antônio Carlos Magalhães. Então esse fundo tem uma arrecadação anual, uma média de 500 milhões por ano, e no estatuto do fundo está previsto o financiamento da política pública de economia solidária. Então nós recebemos por ano, sem contingenciamento, em torno de 12 milhões do fundo de combate à pobreza. Aí depois teve esse contingenciamento, esse ano mesmo a gente vai executar em torno disso, 12 milhões, mas teve época, ano passado mesmo já executou 15 milhões do fundo de combate à pobreza. Então aqui não houve a necessidade de ter um fundo específico para a economia solidária, porque o fundo geral do Estado prevê dentro da estrutura do fundo que tenha recursos destinados à política pública de economia solidária. Esse foi o governo Wagner, governador Jaques Wagner, quando ele criou a Superintendência, ele também atribuiu ao Fundo de Combate à Pobreza a necessidade de ter destinação orçamentária para a economia solidária. Além disso a gente capta recursos com o governo federal também. Então a gente tem 3, 4 convênios com o governo federal, 2 com o Ministério do Trabalho, 1 com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e outro com o Ministério de Ciência e Tecnologia.

Na Bahia, portanto, como mostra a figura 6, a economia solidária está inserida no contexto do trabalho e renda, representada por uma superintendência vinculada à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. Por sua vez, a Superintendência de Economia Solidária está estruturada em torno de eixos estratégicos de ação que se desdobram em coordenações temáticas. São elas: Coordenação de Formação e Divulgação de Economia Solidária e Cooperativismo; Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária; Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias; Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócioprodutiva; Coordenação de Informações Estratégicas.

**Figura 6 - Economia Solidária na Estrutura do Governo da Bahia**




Fonte: Dados da Pesquisa.

Em relação a quantidade de servidores, cada coordenação possui o seguinte arranjo: Coordenação de Formação e Divulgação de Economia Solidária e Cooperativismo conta com um coordenador e dez técnicos administrativos; Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária trabalha com um coordenador e cinco técnicos administrativos; Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias possui um coordenador, nove supervisores e mais outros sete técnicos administrativos; Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócio produtiva se estrutura com um coordenador, onze técnicos administrativos e dois estagiários. Na Superintendência também estão presentes o superintendente e mais duas secretárias, totalizando 51 pessoas envolvidas no processo.

Cada coordenação executa ações de programas voltados ao tema do seu eixo de atuação, com exceção da Coordenação de Informações Estratégicas que não implementa ações da política e se responsabiliza pelos processos administrativos da Superintendência de Economia

Solidária.

A Coordenação de Formação e Divulgação de Economia Solidária e Cooperativismo é responsável pela formação dos membros de empreendimentos econômicos solidários e gestores públicos que implementam a política pública da Economia Solidária, além de promover a divulgação das políticas do campo e a difusão de tecnologias apropriadas aos empreendimentos. A Coordenação executa três projetos específicos: o projeto dos Centros Vocacionais Tecnológicos – CVT; o Projeto de Combate ao Racismo Institucional: A Contribuição da Economia Solidária para a Sensibilização de Gestores Públicos; e o Projeto de Desenvolvimento Territorial. O primeiro projeto refere-se a centros de ensino que leva aos empreendimentos capacitação e inovação tecnológica. Já estão implantados seis CVT´s no estado e há proposta para implementação de outros.

> Nós vamos também fomentar o CVT trilha, que é um CVT voltado basicamente para produção de software e aplicativo de celulares, e o CVT formação, que vai integrar todos esses CVT´s para criar uma rede estadual de CVT para poder trocar experiência. (...) então a gente faz essa rede para trocar experiência. Cada CVT desse vai ter pesquisadores, bolsa para pesquisadores, mestrado e doutorado, para desenvolver formas de tecnologia que seja apropriada, adequada à realidade desses empreendimentos, porque você tem uma certa escala também de produção (Entrevista 7, Bahia).

O Projeto de Combate ao Racismo Institucional é um convênio da SETRE com a União, com o apoio do Ministério dos Direitos Humanos, por intermédio da Secretaria de Política de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal, e das secretarias estaduais da Educação - SEC e de Promoção da Igualdade Racial – SEPROMI. A ideia basicamente é promover a igualdade racial nas secretarias do governo estadual por meio da economia solidária.

O Projeto de Desenvolvimento Territorial é financiado pelo Ministério do Trabalho e executa ações de assistência técnica na região metropolitana de Salvador com empreendimentos agroindustriais familiares. Esse projeto prevê a organização de feiras e fornecimento de assistência técnica voltada para a produção e qualidade dos produtos.

> Esse é um projeto que visa basicamente promover a igualdade racial, através da economia solidária. São várias oficinas de formação. Em seguida, nós temos o projeto que prevê a formação de uma rede de empreendedores, de uma rede de gestores. Esse projeto é só para gestores, secretários, prefeitos, que recebem uma primeira formação, depois uma segunda formação e no fim a gente cria uma rede de gestores que faça a promoção da igualdade racial através dos princípios da economia solidária, da solidariedade e cooperação (Entrevista 7, Bahia).

A Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária realiza o trabalho inicial de fomento e criação dos grupos. Uma de suas ações é o apoio aos empreendimentos de matriz africana, fomentando esses grupos e apoiando por meio da doação de equipamentos. Outra ação

de fomento foi realizada em parceria com a Secretaria de Agricultura para apoio aos empreendimentos rurais, por meio da doação de equipamentos.

O eixo da comercialização pertence a essa coordenação que apoia as redes de economia solidária e comércio justo, organiza eventos de comercialização e realiza feiras no âmbito dos Centros Públicos de Economia Solidária - Cesols. Nesses centros, os locais de comercialização aparentemente podem ser reconhecidos como lojas, mas são chamados de Espaços Solidários, onde os empreendimentos comercializam seus produtos e ao mesmo tempo recebem formação sobre técnicas de vendas, ferramentas financeiras, *design* e melhoramento da qualidade do produto. Outra ação desse eixo é a requalificação de feiras livres, a coordenação fomenta a criação de uma associação de feirantes e faz a doação de barracas, equipamentos de proteção individual, balanças e outros equipamentos necessários. Essa ação é realizada em parceria com prefeituras para que seja disponibilizado no município espaço físico com autorização de funcionamento para realização das feiras.

As ações de fomento a catadores de material reciclável também fazem parte dessa coordenação. O foco é a criação de cooperativas de catadores e também uma ação pontual no carnaval em Salvador. Nessa época do ano realiza-se a ação denominada "O Trabalho Decente Preserva o Meio Ambiente", que consiste na estruturação de centrais de apoio aos catadores, onde eles recebem alimentação, uniformes, equipamentos de proteção individual, crachás de identificação, luvas e todos os instrumentos necessários para o trabalho. Nessa central também é realizada a venda dos materiais coletados a um preço justo. Além disso, viabiliza-se a autorização perante a prefeitura para que os catadores tenham permissão e identificação para realizar o trabalho.

> O Carnaval da Bahia ao mesmo tempo que gera divertimento, turismo, ele tem os invisíveis. Os invisíveis são os catadores e as catadoras, os invisíveis são os ambulantes que não conseguem se cadastrar oficialmente na prefeitura. (...) como nós aderimos à agenda do trabalho decente, que é um programa da Organização Internacional do Trabalho e Emprego, e o nosso ex-governador Jaques Wagner era o então Ministro de Lula do Trabalho que criou essa agenda a nível nacional. Nós somos o primeiro Estado brasileiro a ter uma agenda estadual. E a partir do trabalho decente junto com a Sesol criamos em parceria, começamos a financiar esse evento que é 'Eco Folia solidária - o trabalho decente preserva o meio ambiente' focado no apoio aos catadores e catadoras. A gente financia as centrais de carnaval, então são cinco centrais de uma rede de catadores do complexo cooperativo de reciclagem da Bahia, e mais duas que é o Cata Bahia que é vinculada ao movimento nacional dos catadores e catadoras de materiais recicláveis. Então a gente monta centrais, nessas centrais os catadores cadastrados e as catadoras recebem fardamento, luva, o EPI, as *big bag* para eles catarem, um crachá de identificação, eles recebem alimentação e eles voltam para essa Central para vender e a gente evita o trabalho do atravessador, então eles vendem diretamente a um preço mais justo. (...) então a gente dá dignidade, mais do que você gerar uma renda e comprar o alumínio a preço justo e digno e fazer comercializar entre eles mesmos, o próprio movimento, de catador para catador ... tem um dos projetos que o nome é "De catador para catador", você acaba com o atravessador, mas o maior

> resultado pra a gente é eles conseguirem ter visibilidade. Hoje já gera o trabalho consolidado, então ninguém mais pisa num catador quando vê ele com fardamento (Entrevista 9, Bahia).

A terceira coordenação da Superintendência é a coordenação que desenvolve ações de microcrédito e finanças solidárias estimulando o cooperativismo de crédito, os bancos comunitários e fundos rotativos. O programa de microcrédito é chamado de CredBahia é uma iniciativa do Governo da Bahia, por meio da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – Setre e da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A - DESENBAHIA, em parceria com as prefeituras municipais. O crédito ofertado pode ser usado como investimento ou capital de giro. No entanto, o CredBahia é voltado apenas para empreendedores individuais. Existe um projeto chamado CredBahia Mais, que está em fase final de implementação, que vai apoiar, via editais, a concessão de crédito para empreendimentos coletivos também, como associações, cooperativas e grupos de produção.

A coordenação de microcrédito também possui um projeto para apoio de bancos comunitários. O crédito é ofertado aos bancos, que por sua vez possuem regras próprias para conceder os recursos e para utilização dos mesmos.

> (...) o banco comunitário é uma experiência interessante, porque tem uma relação de proximidade muito grande entre a comunidade onde o banco comunitário está. Eles tem as ações da própria comunidade produtiva, onde eles tem os critérios e o próprio regramento da utilização desses recursos, o que pode, o que eles financiam, o que eles não financiam, e tem o agente de crédito que é o agente orientador para utilização desse crédito e tem também um comitê local da própria comunidade, onde eles analisam quem faz parte daquele grupo, se aquelas pessoas estão ou não aptas a pegar aquele recurso, porque no próprio grupo um é avalista do outro, se um não pagar eles terão de pagar entre eles mesmos, então isso daria um prejuízo para o grupo. Então como eles são da própria comunidade, todo mundo se conhece. Isso é uma experiência muito interessante, porque tem uma inadimplência baixa (Entrevista 6, Bahia).

Fomento à Fundos rotativos é outra ação da coordenação de microcrédito. Para essa ação foi lançado um edital que selecionou empreendimentos que poderiam ser organizados de diversas formas como redes de empreendimentos, associações, cooperativas, grupos de produção, e por meio de convênios, apoia-se a formação de fundos rotativos solidários.

> Para o fundo rotativo é feito editais que pode ser grupo de redes, várias redes empreendimentos solidários, associações ou cooperativas, onde tem lá os grupos de produção e nós lançamos o edital para apoiar através de fundos rotativos. (...) e a partir daí este recurso não retorna mais pro estado, é gerenciado via essa entidade que ganhou o edital. A partir dos empreendimentos, ou das próprias famílias associadas aquele empreendimento, passa a utilizar esse recurso de forma permanente, viabilizando e rodando na própria comunidade ou nos próprios empreendimentos no caso de ser uma rede (Entrevista 6, Bahia).

À Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócio produtiva cabe promover ações, espaços físicos, metodologias, avaliação e monitoramento da assistência técnica aos

empreendimentos econômicos solidários. O principal instrumento dessa coordenação são os chamados Centros Públicos de Economia Solidária – Cesol, que são espaços multifuncionais com o intuito de fornecer apoio, suporte e assessoria técnica nas mais diversas áreas para os empreendimentos. O estado geriu de forma direta três Centros Públicos, no entanto, viu-se a necessidade de expandir esses centros para os territórios de identidade no interior do estado e, dessa forma, o governo estadual percebeu que não seria possível a execução direta, optando pela publicização desse trabalho. Foram contratadas organizações sociais que, por meio de contrato de gestão, executariam os Centros Públicos. Nesses espaços são fornecidos aos empreendimentos assistência técnica nas áreas jurídicas, contábil, de produção, de comercialização, a ideia é suprir as necessidades técnicas ligadas às atividades dos grupos. Nos Centros Públicos também são criados espaços solidários onde os empreendimentos realizam a comercialização de seus produtos e ao mesmo tempo recebem formação para as questões relacionadas a comercialização, como técnicas de vendas, rotinas administrativas, qualidade do produto.

> O centro público surgiu com o papel de, digamos assim, dar uma assessoria a esses empreendimentos de forma mais ampla possível, desde como organizar a constituição deste empreendimento, se ele quiser se formalizar, toda parte de assessoramento jurídico, contábil, aí depois parte para questões ligadas a atividade desse empreendimento. Então o Centro Público foi pensado inicialmente com equipe de 20 profissionais de diversas áreas de acordo com o perfil da proposta elaborada pela organização social, que tinha a ver com o contexto do território, e então é um projeto grande, só de profissionais envolvidos, a equipe era mais de 20, por que 20 era a parte técnica, ainda tinha mais os coordenadores e a parte administrativa (Entrevista 8, Bahia).

> (...) um espaço solidário que foi uma coisa que foi pensado dentro do Centro Público para ser um experimento e uma forma de qualificação para comercialização. Então todo centro público foi concebido que teria que ter um espaço onde poderia se comercializar produtos, mas ali na verdade o intuito era pedagógico, de qualificar o empreendimento nessa questão da comercialização, só que por si só durante a execução, isso se caracterizou até por conta dos próprios empreendimentos e essa demanda latente da comercialização, que é o principal gargalo deles, é um espaço concreto, um canal concreto de comercialização (Entrevista 8, Bahia).

### 4.1.4 Caso 4

O último caso de análise da pesquisa refere-se à política pública de economia solidária do Estado de Pernambuco. O regulamento que aprova essa política é a Lei Nº 12.823, de 6 de junho de 2005, que institui os objetivos e instrumentos para alcançar a promoção da economia solidária e o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários. Outra norma de destaque no estado é o Decreto Nº 42.679, de 23 de fevereiro de 2016, que aprova a criação da Feira Estadual de Economia Solidária – ECOSOL e das Feiras Regionais de Economia Solidária

das regiões de desenvolvimento do Estado – ECOSOL Regionais, com o intuito de divulgar e comercializar os produtos oriundos dos empreendimentos econômicos solidários.

Na estrutura do governo a economia solidária encontra-se no contexto do trabalho e empreendedorismo. Constitui-se em uma gerência dentro da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação – SEMPTQ. O quadro de servidores da gerência de economia solidária é formado por um gerente e cinco técnicos.

**Figura 7 - Economia Solidária na Estrutura do Governo de Pernambuco**

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os recursos da gerência são oriundos de projetos e de um programa da Agência de Fomento Do Estado De Pernambuco – Agefepe, que é destinado à concessão de crédito aos empreendimentos econômicos solidários. Não há previsão no plano plurianual de destinação de recursos para a execução de ações específicas da política de economia solidária e a lei que aprova tal política não prevê a criação de um fundo específico para esta pauta.

As ações estão centradas em dois grandes projetos, o Integra e o Rescate. O primeiro, Projeto Promoção de Ações Integradas de Economia Solidária em Pernambuco – Integra é fruto de um convênio firmado entre o Ministério do Trabalho por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária – MTE/SENAES, que atende empreendimentos de duas regiões de Pernambuco, Santo Amaro e microrregião da Mata Norte. As ações previstas no projeto são voltadas para formação, capacitação continuada, assessoria técnica em diversas áreas, como melhoria do produto com agregação de valor e inovação, comercialização, seja através de feiras itinerantes ou espaços multifuncionais fixos.

> (...) o Integra que é formação, capacitação continuada, e ele trabalha em dois territórios, um território aqui no Recife e na microrregião da Mata Norte. Então ele trabalha com capacitações, aí tem formação de espaços culturais, de artesanato, pra comercialização, o espaço já existia e a gente deu um estímulo fazendo formação tanto na questão política pra gestão como também para capacitações específicas de artesanato, de alimentação ou de agricultura familiar, e aí artesanato tem várias questões. Também nesse projeto tem um apoio a feiras, a questão da comercialização e também o estímulo a formação de redes. É um projeto grande, tá incluído aí desde a articulação política, formação, estimulo à comercialização, a formação de redes e criação de um banco comunitário, de uma associação de crédito popular, e também formação no interior, um estímulo para criar um fundo solidário. Esse é um projeto, é o Projeto Integra, ele é voltado para empreendimentos da economia solidária tanto ligado a artesanato, alimentação e Agricultura Familiar. No município, no Recife, ele é artesanato e alimentação e no interior artesanato e Agricultura Familiar. No interior ele atende oito municípios da microrregião da Mata Norte (Entrevista 1, Pernambuco).

O segundo projeto executado pela gerência, o Rescate, é uma iniciativa da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação, que fomenta empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis na Região Metropolitana do Recife e na Zona da Mata Norte. Com esse público são realizadas ações de formação, de capacitação, orientação sobre formalização das cooperativas e estruturação dessas cooperativas e associações com equipamentos de proteção individual e demais equipamentos necessários ao desenvolvimento desse tipo de atividade, como prensa, balança e outros.

Um dos objetivos da gerência de economia solidária é cadastrar os empreendimentos no Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CadSol e, para isso, são realizadas as chamadas “Caravanas CadSol”, que consistem em visitas técnicas e pedagógicas aos municípios do interior do estado, levando informações sobre a economia solidária e sobre o CadSol, orientando e realizando o cadastro daqueles empreendimentos que ainda não estão cadastrados.

Para ações de microcrédito, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação instituiu um fundo, que é disponibilizado pela Agência de Fomento do Estado de Pernambuco - Agefepe. Essa agência possui um programa de desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários que concede a eles crédito para fomento dos grupos.

Um passo importante para a comercialização dos empreendimentos foi a aquisição de estantes na Feira Nacional de Negócios do Artesanato- Fenearte, considerada a maior feira de artesanato da América Latina, que acontece todos os anos em Pernambuco. Os empreendimentos são selecionados, espaços para venda dos produtos são oferecidos, além de concessão de crédito por meio da Agefepe para que eles possam investir na produção e demais formas de otimizar a participação nesse evento.

## 4.2 Análise entre Casos

Nesta seção será apresentado o relatório com os resultados da análise de conteúdo entre os casos, em que as categorias analíticas foram utilizadas para o estabelecimento de relações entre os temas investigados. Para atestar as evidências que levaram às conclusões obtidas, foram transcritos trechos selecionados dos materiais coletados no trabalho de campo e na pesquisa documental.

### 4.2.1 Instrumentos de Apoio à Comercialização dos Empreendimentos Econômicos Solidários

Um dos principais pontos de vulnerabilidade dos empreendimentos econômicos solidários é a dificuldade de acesso aos mercados e a políticas de comercialização (Leite, 2009; Silva & Silva, 2015). O apoio a atividades comerciais dos empreendimentos se constituiu em um dos temas das políticas de fomento implementadas pela SENAES, que buscava apoiar as feiras de economia solidária em todo território do país com doação de recursos materiais necessários (Singer, 2009). Leite (2009) destaca que as políticas públicas de fomentos à comercialização dos empreendimentos devem ser implementadas com a articulação dos atores sociais do campo para que se crie espaços locais de comercialização e, dessa forma, ampliar o acesso dos empreendimentos aos mercados.

As políticas públicas estaduais de fomento à economia solidária analisadas nesta pesquisa apontam em seus objetivos o apoio à comercialização, o fomento às redes de comercialização e o acesso a espaços públicos com tal finalidade. No entanto, a comparação entre a regulamentação legal e as ações implementadas apontam diferenças significativas.

No Distrito Federal, a política de economia solidária pontua que o apoio à comercialização dos empreendimentos será mediante fomento à criação de redes de empreendimentos econômicos solidários, estímulo à produção e ao consumo de bens e serviços do setor e articulação com o mercado. Os instrumentos previstos para cumprimento desses objetivos é a criação de espaços públicos de comercialização e suporte à organização de feiras e demais eventos de comercialização de produtos.

Uma das ações executadas é o chamado “Circuito Ecosol”, que consiste na realização de uma feira itinerante mensal, que ocorre em vários pontos da cidade, como *shoppings* e o pátio do Centro Público, e que também tem como objetivo divulgar a economia solidária para que as pessoas entendam qual tipo de produto estão adquirindo e no que consiste esse

movimento social. Em 2017, foram realizadas 18 feiras nesse circuito (Entrevista 2, Distrito Federal). No espaço do Centro Público de Economia Popular e Solidária, os produtos são também expostos, mas não é permitido a venda, pois o objetivo é informar a população sobre o que é a economia solidária e divulgar os produtos. A gerência de economia solidária também oferece suporte para a realização de outras feiras por meio da intermediação para retirada de alvará de funcionamento e isenção da cobrança por uso de área pública. Portanto, o que se pôde constatar em campo é que os instrumentos previstos para apoiar a comercialização dos empreendimentos estão sendo colocados em prática, ainda que de maneira embrionária. Os empreendimentos não estão organizados em rede e também não estão articulados com o mercado, ou seja, a visibilidade ainda é incipiente.

A política de Minas Gerais institui que ações de apoio à comercialização e de integração dos empreendimentos ao mercado serão executadas mediante instalação de espaços públicos de comercialização, como centros de comércio e feiras, incentivo à introdução de novos produtos e serviços no mercado interno e externo, e o fomento à formação de redes afim de se promover o consumo solidário e o comércio justo. O Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária de Minas Gerais – EPS também coloca o apoio à produção e comercialização como um dos eixos temáticos de atuação e, propõe, para o alcance desse objetivo, investimentos em divulgação, implementação de feiras, espaços públicos e garantia de reserva das compras públicas.

Para implementar as ações de apoio à comercialização e entendendo a importância desse eixo temático para o movimento, a Superintendência de Economia Solidária do Estado de Minas Gerais criou uma diretoria para atuar especificamente com as ações desse tema. De acordo com o decreto que regulamenta as ações da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE, à Diretoria de Comercialização cabe criar espaços de comercialização para os empreendimentos econômicos solidários, realizar as feiras, articular ações necessárias à melhoria da logística de escoamento da produção dos empreendimentos e promover a participação dos empreendimentos em feiras fora do Estado.

Diante de tais regulamentações, o que pode ser percebido em campo de ações implementadas é a realização de uma feira anual em cada um dos territórios do fórum mineiro de economia solidária, sendo um total de 11 feiras por ano. Essas feiras são realizadas com recursos previstos no Plano Plurianual de Ação Governamental de Minas Gerais, para uma ação chamada “estruturação e manutenção de espaços pra comercialização dos produtos”. A partir de 2015, as ações da diretoria de comercialização estão estruturadas estrategicamente dentro

desses 11 territórios do fórum mineiro de economia solidária. No entanto, essa forma de atuação foi repensada para que se aumentasse a periodicidade dessas feiras e, então, em parceria com os Fóruns Regionais de Economia Solidária e os municípios, esses territórios foram beneficiados com os *kits* de 30 barracas personalizadas e demais equipamentos necessários para realização dessas feiras e, dessa forma, as feiras poderiam ocorrer no mínimo uma vez por mês. Além dessas 11 regionais, foi possível avançar com a apoio a mais 8 territórios com a doação de um total 570 *kits* de barracas para fomento às feiras regionais (Entrevista 1, Minas Gerais). Além de cumprir com o objetivo de criar espaços para comercialização, o intuito também é de ajudar a escoar a produção desses empreendimentos.

Para alcançar o objetivo de promover a participação dos empreendimentos em feiras fora do estado, a diretoria fomenta a participação dos empreendimentos mineiros de economia solidária na Feira Internacional do Cooperativismo – Feicoop, que ocorre anualmente em Santa Maria, estado do Rio Grande do Sul. Uma caravana é organizada e, além dos empreendimentos poderem comercializar seus produtos, a ideia é participar também dos debates e trocas de experiências em busca do aperfeiçoamento das ações públicas de economia solidária no estado.

Em parceria com os municípios, também são criadas lojas físicas onde os empreendimentos além de poderem comercializar seus produtos, exercem a gestão de forma autônoma desses espaços. Os empreendimentos da região expõem seus produtos e entre eles se estabelecem rodízios para o cuidado diário dos espaços e realização das vendas. O intuito principal é fomentar o trabalho e a geração de renda dessas comunidades.

A política estadual de fomento à economia solidária do estado da Bahia institui basicamente os mesmos instrumentos da lei anteriormente analisada para promoção do apoio à comercialização dos empreendimentos, sendo eles a instalação de espaços públicos como centros de comércio e feiras, incentivo à introdução de novos produtos e serviços no mercado e a constituição de redes entre os grupos de economia solidária.

Dentro da estrutura de governo, as ações de apoio à comercialização fazem parte do eixo de atuação da Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária, pertencente a Superintendência de Economia Solidária do Estado da Bahia. Com relação à comercialização dos empreendimentos, essa coordenação fica responsável por implementar redes de comercialização de produtos e serviços da economia solidária e da agricultura familiar, pelos circuitos de feiras e também por requalificar as feiras livres municipais permanentes. Com isso, a Superintendência espera desenvolver a produção e comercialização dos produtos da economia solidária, integrar empreendimentos em redes e cadeias solidárias de produção, comercialização

e consumo de bens e serviços, e desenvolver estratégias para abertura e fortalecimento de canais de comercialização.

Umas das principais formas de apoiar a comercialização dos empreendimentos é por meio dos Centros Públicos. Nesse espaço multifuncional cria-se a chamada loja solidária, que consiste em um local de comercialização, onde os empreendimentos daquela região expõem seus produtos para venda e selecionam pessoas entre os membros do grupo para trabalharem nesse espaço em um sistema de rodízio, isso porque além de comercializar, os empreendimentos recebem assistência técnica e aprendem todos as funções relativas à vendas, ao melhoramento da qualidade do produto, à gestão do espaço e às rotinas administrativas. Portanto, os empreendimentos recebem assistência técnica voltada à comercialização e produção dos produtos, além de comercializar os mesmos em um local público, e não precisam arcar com as despesas de manutenção desse espaço.

Alguns desses espaços solidários já conseguiram sair do âmbito do Centro Público e se instalaram em outros centros comerciais, como *shoppings centers*. Em Salvador, há duas lojas solidárias nos dois maiores *shoppings* da cidade, que é resultado de uma parceria entre a administração do *shopping* e a Superintendência de Economia Solidária e, dessa forma, os empreendimentos também não são responsáveis pela manutenção do espaço. Uma das lojas solidárias no *shopping* integra cerca de 45 grupos, entre associações, cooperativas e grupos de artesões de Salvador e região metropolitana. Os produtos comercializados nesse espaço são provenientes de atividades de artesanato e doces feitos por grupos da agricultura familiar (Entrevista 5, Bahia).

> Então você passou, fez o estudo de viabilidade econômica, você fez o plano de ação, você recebeu a assistência técnica, passou por todo o processo de formação, aí você agora vem para comercializar, aqui você vai aprender nesse espaço a fazer uma vitrine, a lidar com caixa, a lidar com estoque, a fazer a gerência do próprio espaço, a elaborar plantão, porque alguém precisava estar lá dentro, sempre acompanhado por um técnico, mas o objetivo é preparar para que ele possa caminhar com a própria perna (Entrevista 1, Bahia).

> (...) então em todas essas áreas o foco da ação é produção, comercialização em rede. (...) Para o próximo ano nós estamos com ação integrada chamada “Bahia Solidária” onde nós vamos ter uma grande ação na área de comercialização, uma chamada pública focada especificamente na comercialização. Nós mudamos um pouco a metodologia, antes nós incluímos a comercialização, o que era a comercialização? (incluímos em todas as ações) feiras, compra de equipamentos para comercialização e principalmente a realização de feiras. Como cada centro público tem uma loja que a gente chama de “espaço solidário”, esse espaço solidário o objetivo dele (esse centro público está funcionando há 4 anos) o objetivo desse espaço solidário foi formar os empreendimentos na área de comercialização, dar a eles capacidade para fazer a comercialização. (...) então a partir de agora nós vamos fazer um investimento forte na consolidação dessa rede de lojas, que a partir do próximo ano vão ser de gestão direta das cooperativas, de primeiro e segundo grau que foram fomentados também nesse território. Então

> vamos fazer uma chamada pública exclusivamente para comercialização, a gente vai fazer um circuito estadual de feiras, vamos fazer uma consolidação dessa rede de lojas e vamos fazer também algumas intervenções em feiras públicas (Entrevista 10, Bahia).

Outra ação decorrente da parceria com o *shopping* foi o Festival de Economia Solidária. Durante 15 dias, os empreendimentos de 13 territórios identidade da Bahia, mobilizados pelos 11 Centros Públicos do estado, puderam expor seus produtos para venda e, simultaneamente, foram realizadas atividades culturais e aulas show de gastronomia com produtos caraterísticos desses territórios.

Outro objetivo da coordenação é implementar circuitos de feiras e requalificar aquelas já existentes. A estratégia usada para isso foi a criação de diversas feiras ou fomento àquelas organizadas pela sociedade civil ao invés de concentrar recursos em uma grande feira. Algumas feiras também acontecem no âmbito dos eventos promovidos pelas outras secretarias do estado, como a feira anual que ocorre em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Rural, que engloba empreendimentos de agricultura familiar e economia solidária. Os circuitos de feiras ocorrem nos territórios identidade da Bahia, e nesses eventos além da comercialização ocorrem também formações, apresentação cultural, divulgação e campanhas educativas a respeito da economia solidária

Outro projeto voltado para implementação de feiras é o Programa de Vendas e Assistência ao Mercado – PROVE, que tem por objetivo organizar feiras territoriais com base na culinária e vestuário desenvolvido por empreendimentos locais, com objetivo de fomentar a economia daquele território (Entrevista 7, Bahia).

A respeito do acesso às compras públicas, há uma lei tramitando na assembleia legislativa do estado que irá regulamentar e garantir uma cota nessas compras de produtos provenientes da agricultura familiar e economia solidária. A proposta é de que essa cota seja implementada por escala que inicialmente seria de 5% e se estenderia a 30%.

> Então isso vai dar um ‘pulo’ nesses empreendimentos da economia solidária, que é o novo mercado, ou seja, o estado agora vai comprar produtos da economia solidária. Já tem prefeitura adquirindo a produção alimentícia. Nós vamos comprar todos os produtos da economia solidária, seja roupa, seja caneta, seja papel, o que eles tiverem eles vão poder comercializar para o governo do estado. Então vai ser um recurso que vai entrar na economia desses empreendimentos e também na economia local. Então esses programas eles visam também esse mercado institucional (Entrevista 7, Bahia).

A assistência técnica e a comercialização caminham juntas à medida em que com esses espaços de comercialização, tanto as feiras quanto os outros espaços, os empreendimentos aprendem a vender seus produtos e ainda a melhorar a qualidade dos mesmos, para assim,

atender a exigências do mercado. Na interação com o consumidor e com o direcionamento que eles recebem, é possível perceber o perfil dos clientes e entender que eles procuram produtos dentro da perspectiva do mercado convencional, ou seja, padronização, embalagens, tabela nutricional se for produto alimentício, mas que também ocorra a contrapartida e o consumidor entenda também que tipo de produto ele está adquirindo, que é proveniente de um movimento social de pessoas que se organizam em busca de renda e trabalho. Portanto, ao fomentar a comercialização, busca-se também dar "visibilidade aos empreendimentos, para que eles consigam renda com a venda desses produtos, e mais que isso, é criar uma interação com esse consumidor e ele em alguma medida possa perceber um perfil diferente de produto" (Entrevista 3, Bahia).

É importante destacar que as ações públicas que impulsionam a comercialização dos empreendimentos econômicos solidários na Bahia possuem foco na comercialização em rede. Editais para formação de redes foram lançados e o segundo edital teve em torno de 12 milhões em recursos para investimento nesse tipo de forma de organização. Esse edital abrange tanto fomento de redes que já existem como a formação de novas redes (Entrevista 9, Bahia). A estruturação dos empreendimentos em rede é difundida nesse caso devido ao entendimento de que essa é a melhor estratégia para expandir o alcance desses grupos ao mercado e, assim, aumentar a renda dos membros e promover o desenvolvimento regional.

> Os empreendimentos econômicos solidários só conseguem atingir o sucesso maior na etapa de comercialização quando eles se articulam em rede, então a estratégia de comercialização ela tem como condição *sine qua non* a articulação de rede para isso, seja para facilitar a logística, seja para compartilhar o espaço de comercialização, seja para facilitar a organização de custos e distribuição, enfim, ou tudo isso junto, então nós estamos focando muito no fomento, na estruturação, no acompanhamento a redes de comercialização (Entrevista 8, Bahia).

Um projeto a longo prazo que a Superintendência por meio da Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária pretende desenvolver é a comercialização dos produtos por meio de *e-commerce*. A ideia é uma vitrine virtual dos produtos e o cliente ao adquiri-los poderá também conhecer a história da economia solidária, a origem do produto e a história do empreendimento que produziu aquele item. Essa é uma proposta de inovação para os empreendimentos e está aliada a um trabalho de assistência técnica para melhorar a qualidade dos produtos ofertados.

O que se pode perceber em campo é que o entendimento dos implementadores da política pública de economia solidária na Bahia é que a comercialização é ponto chave para que os empreendimentos consigam renda para seus membros, e que se alcance também o desenvolvimento territorial.

> Então a articulação e a integração dessas políticas nos territórios, e o foco dessa ação toda é para o empreendimento comercializar o produto deles e retroalimentar a condição de sobrevivência e permanência desse empreendimento. Não basta só a gente levar o crédito, a tecnologia, a formação e a assistência técnica, se esse empreendimento não consegue fechar o ciclo dele que é vender o produto para retroalimentar tanto as pessoas que estão ali envolvidas, como o próprio processo produtivo daquele empreendimento (Entrevista 9, Bahia).

Com basicamente os mesmos objetivos da lei estadual de Minas Gerais, a política pública de fomento à economia solidária do estado de Pernambuco institui apoio à comercialização dos empreendimentos econômicos solidários utilizando como instrumentos realização de eventos, participação em licitações públicas, instalação de espaços físicos públicos de comércio e feiras, o incentivo à introdução de novos produtos e serviços no mercado interno e externo e o auxílio à articulação de redes.

Para implementar essas ações de apoio à comercialização, a gerência de economia solidária de Pernambuco executa um projeto chamado Integra que apoia a realização de feiras, a criação de redes de comercialização e de espaços culturais multifuncionais, que além de permitir a venda de produtos, também conta com apresentações culturais, feiras de troca e divulgação do movimento da economia solidária para a população local. O apoio para a efetivação desses espaços ocorre com o fornecimento de estandes, barracas, pessoas para trabalhar na organização do evento e divulgação do mesmo. Além desse projeto, no estado de Pernambuco existe um decreto que aprova a criação de Feiras Regionais de Economia Solidária – ECOSOL, que devem compor o calendário oficial do estado, e para 2018 está previsto a realização de 12 dessas feiras itinerantes (Entrevista 3, Pernambuco).

A respeito de espaços públicos de comercialização, a gerência de economia solidária possui espaço no Centro de Artesanato de Pernambuco, que pertence ao governo do estado e é ligado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco – SDEC. Para utilização desse espaço são selecionados empreendimentos a partir de critérios estabelecidos por uma curadoria, da qual a Gerência de economia solidária faz parte.

Outra ação desenvolvida é a viabilização da participação dos empreendimentos de economia solidária na Fenearte, que é a maior feira de artesanato da América Latina, que acontece todos os anos em Pernambuco. A Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação de Pernambuco – SEMPETQ, por meio da gerência de economia solidária adquire estandes e seleciona empreendimentos para participarem da feira realizando a venda de seus produtos. A única exigência desse processo seletivo é que o empreendimento esteja cadastrado no Cadastro Nacional da Economia Solidária – CADSOL, atestando dessa forma

que o empreendimento pertence à economia solidária, e não há necessidade de outro tipo de formalização. Em 2017 foram selecionados 20 empreendimentos (Entrevista 2, Pernambuco).

Tem-se buscado também a participação em eventos ligados a prefeituras municipais e ao próprio estado, como é o caso da Arena Pernambuco, onde todos os domingos durante a realização de partidas de futebol ocorre também uma feira, e empreendimentos de economia solidária conseguiram, por meio da gerência, espaço para expor e comercializar seus produtos nessa feira semanal. Com as prefeituras existem parcerias para utilização dos espaços culturais localizados no município de Lagoa de Itaenga, a Gerência de Economia Solidária fornece os insumos necessários à realização da feira como estandes, barracas, divulgação e organização para que os empreendimentos tenham condições de comercializar seus produtos.

Diante desses resultados pode-se perceber que as quatro políticas pública estaduais analisadas apresentam basicamente a mesma redação com relação às ações e instrumentos previstos para impulsionar a comercialização dos produtos e serviços dos empreendimentos econômicos solidários, que se resumem em fomentar espaços públicos, feiras, circuitos e acesso à compras públicas. O Distrito Federal atingiu parcialmente seus objetivos de fomentar a comercialização dos empreendimentos, onde ainda não há estimulo à criação de redes e os espaços públicos criados para essa função são poucos. Em Pernambuco as ações nesse sentido são mais numerosas. Neste estado já se conseguiu promover feiras no âmbito de outras secretarias e em espaços públicos municipais, e somente a participação dos empreendimentos em licitações públicas ainda não está articulada. Minas Gerais também promove expressivas ações de comercialização realizando feiras em diversos territórios e parceria com prefeituras para utilização de espaço físico. No entanto, de todos os casos analisados o estado da Bahia está à frente no número e na abrangência das ações, onde além das ações executadas pelos outros estados, realiza também o fomento, a criação e desenvolvimento de redes por meio de editais. No estado também se realizam feiras e circuitos promovidos diretamente pela Superintendência e por meio dos Centros Públicos também se estabeleceram parcerias com entidades privadas, como *shopping centers* para conseguir mais espaços de comercialização. Desse modo, pode-se notar que o nível de implementação de ações de apoio à comercialização no estado da Bahia é maior do que nos demais casos analisados pelas observações do número de ações de promoção da economia solidária naquele Estado.

### 4.2.2 Ações de Apoio Técnico

A necessidade por assessoramento técnico se traduz em um dos maiores problemas enfrentados pelos empreendimentos econômicos solidários e o apoio a essa demanda deve ser um dos objetivos dos eixos temáticos de atuação das políticas públicas de fomento à economia solidária (Nagem & Silva, 2013; Pochmann, 2004; Silva, 2017; Silva & Silva, 2015). Ações públicas de investimento dessa natureza contribuem para o desenvolvimento da capacidade de auto-organização e autogestão desses grupos, e se justificam pelo fato de que os empreendimentos possuem como caraterística a vulnerabilidade social e, recebendo esse tipo de apoio e à medida que vão agregando os conhecimentos necessários, eles passarão a depender cada vez menos de ajuda do governo (Singer et al., 2014).

Diante desse fato, para essa categoria de análise buscou-se analisar se as políticas públicas investigadas previam em seu escopo a implementação de ações de apoio técnico aos empreendimentos. Essas ações devem ser de natureza multidimensionais, pois os grupos necessitam de assessoria em diversas áreas como gestão do empreendimento, produção, comercialização e formalização. Foi identificado que as políticas públicas estaduais analisadas nesta pesquisa possuem em seus objetivos esse apoio às demandas por apoio técnico aos empreendimentos.

No Distrito Federal essas ações se traduzem em incentivo para desenvolvimento de tecnologias adequadas aos empreendimentos e a formação e a capacitação dos seus membros. Os instrumentos para alcançar esses objetivos são educação, formação e capacitação técnica, tecnológica e profissional; assessoria técnica, com ênfase nas áreas administrativa, econômica, contábil e técnica; participação em projetos de incubação; apoio técnico e financeiro, por meio de políticas de microcrédito e fundo público distrital ou federal. Um dos instrumentos já implementados para esse e outros fins é o Centro Público de Economia Popular e Solidária do Distrito Federal e seu decreto regulamenta que suas ações de formação, capacitação, promoção de palestras e seminários que divulguem a economia solidária, o cooperativismo e associativismo, além de elaborar material educativo para os grupos com o objetivo de trocar conhecimentos e difundir as práticas e projetos.

Diante disso, o que foi possível identificar em campo foram cursos de capacitação em gestão de negócios pela secretaria Adjunta do Trabalho, mas os cursos são voltados ao mercado tradicional e não específicos para o público da economia solidária. No Centro Público do Distrito Federal são ofertados cursos e capacitações sobre precificação, preço justo e solidário. Os empreendimentos também recebem orientação do gerente de economia solidária que fica no

Centro Público para oferecer suporte aos grupos. Nesse espaço também são disponibilizados computadores e internet que podem ser acessados pelos membros dos empreendimentos assistidos.

A respeito das políticas de microcrédito, os empreendimentos são orientados da existência de um programa e são direcionados a outra secretaria, já que esse programa não é específico para a economia solidária e apenas possui uma linha para os artesões. Não foram identificadas no caso em questão, assessoramento nas áreas administrativa, econômica, contábil e técnica. Essa diferença entre as ações regulamentadas e implementadas, e o caráter incipiente destas, pode ser devido à recente criação do Centro Público e a mudança da economia solidária para a Secretaria Adjunta do Trabalho, ambos aprovados mediante a um decreto publicado em julho de 2017.

Outro caso de análise, a política pública de economia solidária do estado de Minas Gerais, também institui o apoio mediante assessoria técnica para os empreendimentos e, para isso, elenca como objetivos agregar conhecimento, introduzir novas tecnologias, educar, formar e capacitar tecnicamente os trabalhadores. Esses objetivos devem ser alcançados com a implementação de alguns instrumentos como concessão equipamentos e maquinário de propriedade do estado; assessoria técnica nas áreas de gestão, produção e comercialização dos produtos e serviços; serviços temporários de contabilidade, marketing, assistência jurídica, captação de recursos, gestão empresarial, planejamento estratégico, gestão ambiental, recursos humanos, técnicas de produção; promoção de cursos de capacitação, formação e treinamento dos membros dos grupos; incubação em incubadoras de empresas; suporte técnico e financeiro para recuperação e reativação de empresas por trabalhadores em regime de autogestão; suporte jurídico e institucional para constituição e registro dos empreendimentos.

O decreto que regulamenta esta política pública também regulamenta e apoia as ações de assessoria técnica e transfere a competência para elaborar, coordenar e executar projetos de capacitação, formação e apoio técnico aos empreendimentos econômicos solidários à Diretoria de Educação e Apoio à Autogestão dos Empreendimentos, que integra a estrutura da Superintendência de Economia Solidária. O Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária de Minas Gerais – EPS também coloca como um dos eixos de atuação a educação, formação e assessoramento dos empreendimentos.

Para implementação dessas ações são feitas oficinas de formação e doados equipamentos e maquinários necessários de acordo com a natureza das atividades de cada grupo, e essas doações são possíveis em função de convênios com o governo federal. A

Superintendência de Economia Solidária trabalha priorizando as ações com públicos específicos que são as comunidades tradicionais, população indígena, quilombolas, ribeirinhos, mulheres, catadores de material reciclável e acampamentos e assentamentos do Movimento Sem Terra – MST. Para estes últimos, existe o Programa Emergencial de Segurança Alimentar e de Economia Popular Solidária, que atendeu até janeiro de 2018, 1.734 pessoas, fornecendo além da formação para se organizarem em cooperativas, os insumos necessários para desenvolvimento das suas atividades. Algumas instituições também são contratadas para ministrar as oficinas de capacitação, como é o caso da Caritas Brasileira. Após os cursos os empreendimentos também recebem *kits* com os insumos necessários para o desenvolvimento de suas atividades.

> Nos convênios com o governo federal, a gente tem recurso para repasse de equipamentos e que a gente já vem repassando de acordo com o convênio. Então o pessoal dos assentamentos vai receber bombas de irrigação, máquinas de moer grãos, plantadeira, o próprio insumo que são sementes, quando for criar galinha, a tela ou a própria galinha, porcos. (...) nos convênios a gente tem essa forma também, não só de apoiar tecnicamente, mas repasse de equipamentos e insumos. Os catadores de material reciclável vão receber prensas, vão receber balanças, vão receber cortadoras de papel, uma série de coisas, é um *kit* com 5 tipos de equipamentos (Entrevista 5, Minas Gerais).

A Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE também efetivou uma parceria com a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig para viabilizar cursos de capacitação voltados à produção e comercialização dos produtos artesanais produzidos por comunidades quilombolas no Território Norte do estado.

A Diretoria de Educação e Apoio à Autogestão dos Empreendimentos trabalha em conjunto com a Diretoria de Comercialização na realização dos eventos. Nas feiras e nos demais eventos acontecem também oficinas de formação em diversos temas, como atendimento ao público, melhoramento dos produtos, *layout* da barraca. Também há estruturação dessas feiras regionais por meio da doação de equipamentos necessários. São fornecidos *kits* compostos, principalmente, por barracas para exposição em feiras livres. Em 2017, para estruturar 11 feiras regionais teve-se um investimento de R$ 200 mil para compra de barracas.

Um outro projeto, resultado de um convênio com a SENAES, que está presente em 42 municípios mineiros é o de inclusão sócio produtiva desses catadores de material reciclável. A meta é atingir 1.680 catadores e estimulá-los à organização. A inclusão dos catadores é proposta juntamente com a coleta seletiva no munícipio e a retirada dos catadores do lixão, organizando-os em cooperativas e associações. Esse projeto é desenvolvido em parceria com os municípios que assinam o termo de adesão e se comprometem a disponibilizar no mínimo dois técnicos

para compor a equipe local que irá implementar o programa, e a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE, por sua vez, fica responsável pelo apoio técnico, assessoramento, formação e fomento aos grupos.

Para 2018 estão previstas 44 oficinas em todo o estado, com foco em temas específicos, tais como, formação do empreendimento, como melhorar a qualidade da produção, autogestão, como fomentar a comercialização e também será dado apoio para desenvolvimento de feiras regionais juntamente com esses cursos. Serão feitas também 11 oficinas sobre fundos rotativos solidários, no que consistem e como são constituídos. A junção da comercialização e apoio técnico nos eventos decorre do entendimento de que é necessário difundir a proposta da economia solidária (Entrevista 5, Minas Gerais).

> A feira pra nós não é só vender, comercializar, ali a gente também organiza oficinas, a gente traz as questões da cultura, sobretudo da cultura dos assentamentos, dos movimentos sociais, dos quilombolas, dos indígenas. Então a feira pra nós é mais do que o espaço só para vender, só para comercializar, ele é um espaço também de visibilidade de uma proposta. (...) nós estamos aplicando mais de 400 mil reais para formação e nós estamos com quase 150 mil para apoiar os fundos rotativos solidários, que agora inicia dentro do eixo da formação (Entrevista 5, Minas Gerais).

A Diretoria de Apoio à Participação Social promove capacitação também, mas não é voltada para os empreendimentos, e sim para outros atores da política pública, quais sejam os conselheiros dos Conselhos Estaduais de Economia Solidária, além de fomentar a criação de novos conselhos desse tipo no estado. Os cursos de capacitação dos conselheiros são ministrados nos municípios e ensinam sobre o funcionamento do conselho, o papel do conselheiro e como este deve atuar. No ano de 2016, foram realizadas em torno de 7 oficinas em regiões estratégicas e houve a participação de cerca de 35 municípios, o que resultou na participação de 210 pessoas (Entrevista 3, Minas Gerais).

Ainda não foram implementados no estado centros públicos, o equipamento que existe são os chamados Centros Multifuncionais, implementados em 2016 e com algumas diferenças em seu escopo com relação aos do centro público instalados nos outros estados. Nesse espaço os empreendimentos podem fazer reuniões, oficinas e são equipados com mesas, cadeiras, computadores e serve como referência ao movimento, uma vez em que se constituem como espaço de debate, troca de experiências e formação. Os espaços são geridos pelos próprios empreendimentos e o estado fornece a estrutura física.

Da pesquisa em campo pode-se perceber que o entendimento dos implementadores da política é que às ações de apoio técnico cabe a estruturação dos empreendimentos de uma forma em que eles tenham cada vez mais capacidade técnica e consigam agregar valor aos seus

produtos e, dessa forma, eles se desenvolvam e possam crescer solidariamente. A ideia geral é de que o assessoramento técnico busca a emancipação da economia solidária no estado (Entrevista 2, Minas Gerais).

Na Bahia, o apoio ao fomento instituído por lei se traduz em reconhecer e fomentar os diversos tipos de empreendimentos econômicos solidários, promover o acesso à tecnologias sociais e propiciar a formação em autogestão. Os instrumentos para isso são formação e capacitação técnica e profissional em economia solidária, comércio justo e solidário, consumo consciente, gestão e operação de tecnologias sociais; apoio técnico de caráter multidisciplinar para incubação, gestão e operação de empreendimentos e de redes; utilização gratuita de bens, equipamentos e maquinários públicos; e divulgação dos princípios e práticas do movimento;

As ações de apoio técnico estão distribuídas nas quatro coordenações e cada uma executa as atividades de assessoria referentes aos seus temas. A Coordenação de Formação e Divulgação de Economia Solidária e Cooperativismo, por exemplo, realiza cursos interdisciplinares sobre a economia solidária, oferece formação para as entidades executoras dos convênios e contratos de gestão, promove de forma interdisciplinar a formação técnica, política e cultural sobre economia solidária e a ampla divulgação das políticas públicas do campo.

Um dos projetos dessa coordenação é o “Combate ao Racismo Institucional: A contribuição da Economia Solidária para Sensibilização de Gestores Públicos”, por meio do qual várias oficinas de formação são ministradas para gestores públicos com intuito de promover a igualdade racial através dos princípios da economia solidária, como solidariedade e cooperação.

Outro instrumento de responsabilidade da coordenação de formação e divulgação são os Centros Vocacionais Tecnológicos – CVT, que se constituem na primeira ação de inovação tecnológica para economia solidária na Bahia. Esses centros tem o papel de promover formação, por meio de cursos e oficinas de diversos temas que buscam atender a demanda de cada empreendimento, e difusão tecnológica para aprimorar os processos produtivos e aumentar a produtividade do trabalho e, consequentemente, a renda dos membros dos empreendimentos. Estão implementados seis CVT’s em seis territórios diferentes no estado, voltados para as cadeias produtivas do cacau, caprino-ovinocultura, guaraná, permacultura e o chamado trilha digital. Este último, busca a inclusão social de jovens em situação de vulnerabilidade social por meio de cursos de capacitação e profissionalização. O CVT permacultura visa apoiar os

empreendimentos de agricultura familiar urbana aprimorando as técnicas de manejo para melhorar o processo produtivo.

Na coordenação de fomento e divulgação existe ainda o projeto de desenvolvimento territorial voltado para empreendimentos agroindustriais familiares da região metropolitana de Salvador, e que oferece suporte, acompanhamento e realiza feiras com esses grupos fornecendo a estruturação física necessária, como barracas e estandes, e promove ainda oficinas de formação e consultoria especializada voltadas para a produção e qualidade dos produtos, por exemplo, como rotular os produtos, tabela nutricional quando alimentício, como melhorar o sistema de cultivo.

Além desses projetos, a coordenação executa atividades de formação e divulgação sempre que houver demanda, como é o caso do trabalho em conjunto com a Superintendência de Trabalho para executar um programa chamado Conexão do Trabalho. Nesse projeto são oferecidas oficinas de capacitação e profissionalização para o mercado de trabalho em geral, mas há um espaço de divulgação e de campanha educativa para a economia solidária.

A Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias também exerce papel de apoio técnico, mas voltado às ações de sua responsabilidade. O programa executado por essa coordenação é o CrediBahia que fornece acesso ao crédito para os empreendimentos, e que as prefeituras também podem aderir executando-o em seu território, e a parte técnica envolve a disponibilização de um espaço com estrutura física necessária e o agente de crédito que faz a orientação, esclarecimento de dúvidas e também a divulgação do programa. Os convênios para fomento de fundos rotativos solidários e bancos comunitários também contribuem com a parte técnica à medida que os recursos permitem estruturação física, e a esses grupos também são feitas visitas periódicas para verificar a situação e quais as demandas existem.

A Coordenação de Inovação e Fomento à Economia Solidária tem a responsabilidade de estruturar fisicamente as feiras, as redes, apoiar os catadores de material reciclável e de fortalecer os empreendimentos econômicos solidários. Uma das ações de fomento ocorre em parceria com a Secretaria de Agricultura, por meio da Companhia Regional de Desenvolvimento, e são realizadas doações de equipamentos e ministradas oficinas de formação para empreendimentos rurais.

> Aqui a gente trabalha o que basicamente é o fomento mesmo. A gente trabalha muito com a doação de ativos. Como a gente tem uma coordenação de assistência técnica, nós entramos com fomento aos grupos, com apoio nos equipamentos e a coordenação seguinte entra com a assistência técnica. Se esse grupo tiver precisando de inovações tecnológicas, novos arranjos, aí tem a coordenação de divulgação, onde tem os CVT´s e a gente faz uma ponte também com a coordenação de finanças onde a gente pode ter essa linha de crédito. Então basicamente aqui,

> eu costumo dizer que na coordenação a gente abre o caminho, a gente começa do zero ajudando os grupos na parte da formação, orientação, mas a parte específica em diante aí vem as outras coordenações. (...) esse fomento é através de equipamentos, de editais, aqui a gente sempre faz chamadas públicas (Entrevista 9, Bahia).

A coordenação também executa um edital voltado para povos e comunidades tradicionais de matriz africana, o investimento é de aproximadamente 9 milhões, e os grupos provenientes de terreiros de candomblé, comunidades quilombolas, marisqueiras, pescadores, grupos de capoeira são beneficiados com equipamentos e assistência técnica. O objetivo dessas ações é resgatar a cultura desses grupos e promover sua inclusão sócio produtiva por meio da economia solidária (Entrevista 9, Bahia).

Para formação de redes houveram dois editais, sendo que o segundo teve investimentos em torno de 12 milhões de reais e estruturou redes que já existiam e fomentou a formação de novas, por meio da assessoria técnica, formação e fornecimento de equipamentos. (Entrevista 9, Bahia).

Para as feiras, a ação da coordenação de inovação e fomento é basicamente a mesma, elas são estruturadas com equipamentos e a parte da comercialização fica a cargo de outra coordenação. Na requalificação das feiras livres, primeiro é feito um contato com a prefeitura para disponibilização de um espaço, se esse não for possível, orienta-se os feirantes a organizarem em uma associação, mesmo que ainda não formalizada, e depois é feita a doação do material necessários, barracas, equipamentos de proteção individual, balanças, facas e o que for necessário dependendo da atividade de cada grupo.

Outro grupo que recebem estruturação física são os catadores de material reciclável. Por meio de editais apoia-se projeto de fomento a esses grupos e também é feita uma ação pontual durante o carnaval de Salvador para melhorar o trabalho dos catadores nessa época, por meio da doação de uniformes, luva, equipamento de proteção individual, *big bag* onde armazenam o material coletado, um crachá de identificação e alimentação. Também é montada uma central de apoio aos catadores durante esse período de realização do carnaval.

E por último, tem-se a Coordenação de Assistência Técnica e Inclusão Sócioprodutiva que promove ações de assistência técnica aos empreendimentos e o espaço necessário para isso, e também desenvolve metodologias. O principal instrumento de execução de suas atividades são os Centros Públicos de Economia Solidária, conhecidos como Cesols, que são espaços multifuncionais geridos por organizações socais, por meio de contrato de gestão, que oferecem formação continuada aos empreendimentos que estão na região do centro público. O caráter multifuncional refere-se ao fato de que nesses espaços são desenvolvidas ações de formação, comercialização, acesso ao crédito e todas as demais políticas da Superintendência.

O contrato de execução do Centro Público prevê a disponibilização de recursos para estruturação física do espaço com equipamento necessário, locação de imóvel, contratação de equipe. Cada Centro Público tem na sua equipe no mínimo 19 profissionais das diversas áreas para dar orientação necessária para os empreendimentos, como contador, advogado, engenheiros, administradores e pedagogos.

> Os Centros Públicos são estruturas multifuncionais com um corpo técnico fixo e que faz a assistência técnica de forma pontual. O que a gente chama de assistência técnica? Fazer um diagnóstico do empreendimento, fazer um estudo de viabilidade econômica e a partir do estudo de viabilidade geral, o plano de ação e, posteriormente, as assistências técnicas decorrentes desse plano de ação (Entrevista 1, Bahia).

No estado de Pernambuco, as ações de apoio técnico instituídas na política estadual de economia solidária referem-se a apoiar a introdução de novos produtos no mercado; difundir conhecimento; incorporar tecnologias; fornecer equipamentos e maquinários de propriedade do estado; cursos para formar e capacitar tecnicamente os membros dos empreendimentos; orientação técnica necessária à organização, produção e comercialização dos produtos e serviços; assessoria temporária em contabilidade, marketing, assistência jurídica, captação de recursos, gestão, planejamento, gestão ambiental, recursos humanos, técnicas de produção, contratos com financiadores, contatos com instituições de pesquisa científica e mercadológica.

Das ações implementadas destacam-se aquelas executadas por meio do projeto Integra, que investe em oficinas e cursos de capacitação continuada tanto para gestão do empreendimento como para atendimento de necessidades de grupos específicos, como artesanato, alimentação, agricultura familiar. O foco é voltado para os processos produtivos desses empreendimentos. Os cursos de gestão são voltados para organização do empreendimento, autogestão, formação de preço, questão relativas à comercialização e o entendimento do que é a economia solidária. Também são oferecidos cursos relativos a fundo solidário, moeda social e bancos comunitários.

Outro projeto que também oferece assessoria técnica é o Rescate que apoia catadores de material reciclável de 33 municípios do estado. Ações nesse sentido são realizar um diagnóstico situacional para as associações e cooperativas de catadores, oferecer cursos de capacitação, estruturar os grupos com doação de maquinários e equipamentos de proteção individual e promover a inclusão da cooperativa no CADSOL. Também são feitas capacitações sobre a gestão do empreendimento, tais como autogestão, que é a forma de se trabalhar em uma cooperativa ou associação, e conscientização e informação sobre o uso correto dos equipamentos de proteção individual. Esse projeto realiza ainda a inclusão no Cadastro Único

do governo federal dos catadores organizados em grupos ou aqueles em situação de rua ou nos lixões. Os catadores que se encontram nessas duas últimas situações também são encaminhados outros serviços sociais, como saúde, educação, emissão de documentos, a ideia é de realizar a inclusão social dessas pessoas. Também há orientação para esse público para que eles se juntem e formem um grupo e, a partir daí, eles recebem orientação técnica necessária para a formalização do empreendimento e também são beneficiados com doação de equipamentos necessários para o trabalho, como prensa, balança, equipamentos de proteção individual e outros.

O projeto chamado Caravana CADSOL também oferece assessoria no sentido de divulgar a economia solidária e orientar os empreendimentos a como realizar esse cadastro. Foi identificado pelos gestores públicos que muitos empreendimentos não estão cadastrados por não saberem como realizá-lo e, por isso, esse trabalho intensivo de divulgação e orientação. Os empreendimentos também são incentivados e orientados a se registrarem nas outras instâncias do governo federal, estadual e municipal.

> Então a gente está sempre falando o que é, como deve fazer, quais são as diferenças entre associação para cooperativa, o que é que tem que estar no estatuto, o que é que eles precisam, como eles têm que se constituir. Isso faz parte das capacitações (Entrevista 1, Pernambuco).

O que se pode constatar em campo, portanto, é que as ações implementadas com o objetivo de fomentar a demanda dos empreendimentos econômicos solidários por assessoramento técnico estão em consonância com o que foi regulamentado, não sendo executado ainda todos os serviços temporários específicos elencados na lei.

Pode se identificar ainda em campo é que as quatro políticas públicas estaduais analisadas apresentam, com relação ao apoio técnico aos empreendimentos econômico solidários, basicamente os mesmos objetivos e instrumentos e, em alguns casos, como de Minas Gerais e Pernambuco, alguns pontos da legislação tem a mesma redação. Isso demonstra que há uma convergência de entendimento das políticas do que seriam as demandas do movimento quanto a suas necessidades.

Com relação ao cumprimento da implementação dos instrumentos previstos em lei e, consequentemente, o cumprimento dos objetivos, no Distrito Federal a meta foi cumprida parcialmente, pois apesar da criação do Centro Público, que é uma ferramenta da economia solidária importante e até mesmo recomendada pela SENAES, as ações ainda são muito tímidas, provavelmente pela recém mudança de secretaria que a economia solidária sofreu. Em Minas Gerais, as ações são mais robustas, destacando o diferencial de valorização dos conselhos

municipais de economia solidária, impulsionando a criação desses espaços e capacitando os conselheiros. Bahia se sobressai no número de ações, público alcançado, articulação com outros órgãos do governo e até mesmo com a publicação de editais e convênios para suprir a demanda de assistência técnica dos empreendimentos. Outro fator que faz com que esse estado saia na frente é a quantidade de Centros Públicos e Centros Vocacionais Tecnológicos instalados nos territórios. Pernambuco também tem ações sólidas de apoio técnico, destacando-se o apoio aos artesãos e aos empreendimentos no interior do estado. Diante desse cenário, o que se pode identificar é que o nível de implementação de ações de apoio técnico aos empreendimentos é maior no estado da Bahia do que nos demais casos analisados.

### 4.2.3 Incentivo à Formalização dos Empreendimentos Econômicos Solidários

A informalidade se constitui em um dos grandes obstáculos aos empreendimentos econômicos solidários em nível nacional (Silva, 2017; Silva & Silva, 2015). Um mapeamento realizado pela SENAES em 2013 apontou que dos 19.708 empreendimentos identificados de 2010 a 2012, 30,5% estavam constituídos como grupos informais, que correspondem a 6.018 empreendimentos (Ministério do Trabalho e Emprego, 2013). Singer (2009) considera que esse número é bastante expressivo e decorre do fato de os empreendimentos não possuírem recursos para realização do registro nos órgãos competentes, pois isso exige dinheiro, esforços e paciência em função das exigências das Juntas Comerciais que não são adaptadas à realidade desse tipo de organização. Com relação às cooperativas, as exigências se tornam ainda maiores em função da lei vigente que rege o cooperativismo, que é obsoleta e não atende aos princípios norteadores da economia solidária.

Apesar desse cenário inapropriado, a informalidade se impõe como uma necessidade aos empreendimentos econômicos solidários. Nagem e Silva (2013) propõem como solução desse problema a criação de um ambiente institucional favorável a formalização dessas organizações. Silva e Silva (2015) afirmam que um dos meios de se estabelecer esse ambiente seria a aprovação de marco regulatório nacional adequado à realidade da economia solidária brasileira.

Buscando dar visibilidade e reconhecimento público aos empreendimentos econômicos solidários formais e informais, o governo federal criou por meio da Portaria Nº 1.780, de 19 de novembro de 2014, do Ministério do Trabalho, o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL. Além desse objetivo, com o banco de dados do CADSOL

esperava-se obter informações para subsidiar a formulação de políticas públicas e a elaboração de marco jurídico adequado à economia solidária. A portaria que institui o cadastro desses empreendimentos destaca que estes terão acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços e demais ações e políticas públicas direcionadas a esse público. A gestão do CADSOL é feita pelo Conselho Nacional de Economia Solidária e pela SENAES (Ministério do Trabalho, 2014).

As políticas públicas estaduais analisadas nesta pesquisa possuem em seus objetivos o apoio à formalização e registro dos empreendimentos. No entanto, a comparação entre o regulamentado e o implementado apontam diferenças. No Distrito Federal a lei que aprova a política estadual de economia solidária tem como objetivo incentivar e apoiar a criação dos empreendimentos, mas não especifica de que forma isso deve ocorrer. A portaria que cria o Centro Público de Economia Popular e Solidária atribui como função a realização do cadastro dos empreendimentos no CADSOL. Nas entrevistas ficou claro que a preocupação dos implementadores é esse registro e não nos demais órgãos regulamentadores, como Receita Federal, Juntas Comerciais. Desse modo, a orientação que é feita aos empreendimentos é somente essa, de como realizar o registro no CADSOL.

> Junto a Junta Comercial não, mas o centro (Centro Público de Economia Popular e Solidária) também serve para disponibilizar uma plataforma digital pra eles se cadastrarem no CadSol. Essa é a nossa preocupação. Primeira coisa quando a pessoa chega lá e a gente pergunta 'você já está no CadSol?' A pessoa não está, a gente já direciona pra se cadastrarem no CadSol. CNPJ não, a gente não tem esse suporte ainda (Entrevista 2, Distrito Federal).

Em Minas Gerais, a política estadual de economia solidária instituiu apoio para o registro dos empreendimentos no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, na Junta Comercial e em órgão fazendário estadual. O decreto que regulamenta essa lei cria o Cadastro Estadual dos Empreendimentos da Economia Popular Solidária – CEPS, no entanto, esse instrumento ainda não foi implementado. Esses são os meios previstos em lei, mas a orientação que a Superintendência fornece aos empreendimentos é de que o primeiro registro é no CADSOL, por se estabelecer como um registro específico para a economia solidária. Após isso, caso seja de interesse do empreendimento, a Superintendência orienta também os próximos passos para realizar o registro nos demais órgãos e enfatiza a importância da formalização, inclusive para acesso a compras institucionais, mas o relato é que há resistência frente a esses registros por parte dos empreendimentos.

> O registro, a formalização dos empreendimentos, ela pode ser uma faca de dois gumes, ela pode ser benéfica em função do empreendimento poder participar de licitações, das compras públicas do estado, mas por outro lado também alguns empreendimentos reclamam que passam a pagar impostos e a carga tributária é alta, então esse é o dificultador. Então respeitando o movimento de economia popular solidária, a gente acredita que um primeiro passo é estimular o registro no CADSOL, que é um cadastro específico dos empreendimentos da economia popular solidária (Entrevista 3, Minas Gerais).

A política estadual da Bahia prevê para o registro e formalização dos empreendimentos ações de orientação técnica. Para alcançar esse objetivo, a Superintendência implementa uma série de estratégias nesse sentido. Os empreendimentos não são assistidos diretamente pela Superintendência de Economia Solidária e sim pelos Centros Públicos. Dessa forma, os empreendimentos recebem orientação para realizar registros nos órgãos competentes por meio da assistência prestada pelos Centros Públicos de economia solidária. A assessoria técnica nesse sentido é de natureza jurídica e contábil, e compreende todas as fases necessárias, desde a confecção do estatuto até a inscrição nos três níveis de governo.

A Superintendência de Economia Solidária também possui a diretriz de orientar, por meio do centro público, o cadastro no CADSOL. Existe uma equipe que faz a divulgação desse registro e as demais orientações ficam a cargo do Centro Público. O estado trabalha também com outro tipo de cadastro, um cadastro estadual chamado CADCIDADÃO, que também funciona como um sistema de acompanhamento da situação do empreendimento. Uma das primeiras orientações que o Centro Público faz é a realização do cadastro no CADCIDADÃO e no CADSOL. O primeiro, o empreendimento pode acessar para realizar atualizações sobre sua situação, ou pode também solicitar ao Centro Público que o faça. A Superintendência também realiza trimestralmente questionários sobre diversos temas dos quais o Centro Público tem a obrigatoriedade de responder e, assim, o cadastro estadual dos empreendimentos se mantém atualizado. Todos os empreendimentos são registrados nesses dois cadastros, sejam eles grupos formais ou não.

> O centro público faz isso. Então o centro público tem na equipe um advogado que é contratado ou por serviço ou de forma permanente, para orientar e auxiliar o empreendimento a fazer a legalização dele. Também na área contábil, para ajudar aprender a fazer os balanços, porque não adianta ficar dependendo do Centro Público, para eles aprenderem a fazer por conta própria. Agora nós temos, como em todo lugar tem, as cooperativas populares, elas têm dificuldade com a junta comercial, uma dificuldade burocrática mesmo. (...)então nós temos um diálogo permanente com a Juceb, a partir do conselho de cooperativismo, porque no conselho de cooperativismo estão todas as entidades do sistema cooperativismo, não só da economia solidária, mas a OCBE também, filiada à OCB. Então eles nos ajudam nessa parceria. Hoje está bem melhor do que há um tempo atrás, hoje está realmente bem mais fácil, mas os empreendimentos, às vezes, têm dificuldade também de atender a documentação toda, toda a legislação, muitos preferem ficar como associação também por causa disso (Entrevista 10, Bahia).

Pode-se destacar também a articulação que a Superintendência faz com a Junta Comercial do estado e com o conselho de cooperativismo para que o atendimento a esses empreendimentos seja adequado à sua realidade. Mas apesar dessa variedade e amplitude de estratégias para efetivar o apoio a formalização e aos registros dos empreendimentos, encontra-se por parte deles resistência por conta da quantidade de exigências burocráticas que ainda existem nos três âmbitos de governo. Como a maioria dos empreendimentos são formados por pessoas de baixa renda, a formalização não é vista como garantia de geração de renda, que é o principal objetivo desses grupos. Essa percepção dos entrevistados converge com o que Singer (2009) expõe, de que as causas de tamanho grau de informalidade dos empreendimentos são as exigências burocráticas a que estão submetidos e a falta de recursos, sejam eles financeiros ou de informação.

> A formalização, ela requer uma certa ... quando você se institucionaliza requer também um certo conhecimento sobre gestão. Então a nossa economia solidária aqui no Brasil, ela tem uma taxa altíssima de informalidade, por conta da burocracia inclusive, de você se tornar formal, e também pelo pouco conhecimento em gestão. Como nossos grupos eles são grupos de uma baixa renda, os nossos empreendimentos, uma boa parte deles, a sua maioria, os seus sócios eles suprem aquilo ali como uma renda suplementar, ou seja, ele não está ali como uma atração principal para renda dele, é um secundário. Então acaba que não há uma perspectiva para eles de garantia a uma formalização (Entrevista 7, Bahia).

No estado de Pernambuco, a política estadual de economia solidária, assim como as demais, dispõe como objetivo realizar a formalização e o registro de empreendimentos, no entanto, a ação que é implementada nesse sentido é apenas de orientação ao registro no CADSOL. Orientações acerca do registro nos órgãos competentes das três instâncias é feito nas oficinas de capacitação, mas não de maneira sistemática, o que se enfatiza mais é a importância de o empreendimento estar em situação regular. O que ocorre de maneira bastante enfática é a orientação de registro no CADSOL. São realizadas oficinas de orientação técnica e um dos temas é sobre esse registro específico. A Gerência de Economia Solidária promove também a chamada “Caravana CADSOL”, que consiste em visitas técnicas nos municípios do interior do estado em que são realizadas capacitações a respeito do CADSOL, informando o que é a economia solidária, como realizar o registro e quais os benefícios que ele traz aos empreendimentos.

Quanto às ações implementadas nas quatro unidades de análise para apoiar a formalização e registro dos empreendimentos foi constatado que o entendimento geral é de orientação para registro no CADSOL, por ser esse o cadastro próprio para a economia solidária,

e que, portanto, leva em consideração as características, princípios e a realidade dos empreendimentos. As legislações possuem basicamente o mesmo objetivo para esse eixo de atuação, mas não esclarecem de forma mais clara como atingi-lo. O nível de implementação dessas ações nos estados analisados é basicamente o mesmo, exceto a Bahia que criou e executa um cadastro estadual, fornece assistência técnica para orientar e efetivar o registro dos empreendimentos em todas as instâncias necessárias, e realiza parceria com a junta comercial do estado para tentar adequar às exigências burocráticas desse órgão com a realidade dos empreendimentos e, assim, fomentar o registro. Portanto, pode-se constatar que o nível de implementação de ações de formalização e registro do estado da Bahia está mais avançado do que nos demais estados analisados.

### 4.2.4 Programas de Acesso ao Crédito

O acesso ao crédito refere-se aos programas que concedem crédito para os empreendimentos econômicos solidários, que fomentam os bancos comunitários e os fundos rotativos solidários. Para Singer (2008) o maior obstáculo da economia solidária é o crédito. O acesso ao capital é o maior desafio, porque os empreendimentos são pobres, eles não se constituem com base no capital de acionistas ou proprietários, e se formam a partir da junção de força de trabalho coletiva. O sistema financeiro formal é voltado para empresas e governos e não abrangem empreendimentos dessa natureza, ou seja, pode-se identificar o que o autor denomina de a “exclusão financeira”, e que a economia solidária busca superar esse cenário usando alguns instrumentos, como os bancos comunitários, fundos rotativos e programas de microcrédito.

A questão do crédito à economia solidária também foi tema de políticas de fomento desenvolvidas pelas SENAES. Singer (2009) cita o apoio às finanças solidárias com fornecimento de microcrédito, a difusão de bancos comunitários, fomento aos fundos rotativos solidários como prioridades de atuação.

Portanto, diante da importância do tema, o acesso à crédito foi considerado uma categoria analítica desta pesquisa. É interessante destacar que essa visão do crédito se constituir no grande desafio da economia solidária também foi identificado em uma das unidades de análise, comprovando assim a coerência da prática com o que os teóricos do campo defendem em seus estudos.

> Então a gente tem um problema de financiamento da economia solidária, que não vai se resolver só com recurso do Estado, nenhuma economia se desenvolve só com recurso do Estado, sem

> Estado também não se desenvolve, mas tem que haver uma forma de o capital social que é produzido na economia solidária ser reinvestido na própria economia solidária em larga escala. Então eu acredito que esse seja o gargalo para gente resolver nos próximos 10 anos, 15 anos, porque essa que é a chave para qualquer economia, o capitalismo se desenvolveu depois que seus bancos comerciais investiram pesado na produção industrial, artesanal e ela se transformou em produção industrial, e depois do capitalismo, no final do século 19, investiu de novo, os bancos se fundiram com a indústria, e surgiu o capital financeiro, e agora o capital financeiro investe pesado na revolução tecnológica. Se não tiver a fonte do recurso para poder ... e nós temos que fazer isso, o cooperativismo solidário ele tem que se colocar no lugar de ser o impulsionador da economia solidária (Entrevista 10, Bahia).

As leis que aprovam as políticas públicas de economia solidária dos quatro estados analisados preveem o acesso ao crédito como instrumentos de execução e implementação da política, o que demonstra mais uma vez a relevância dessa estratégia para o desenvolvimento dos empreendimentos. No Distrito Federal, a Lei Nº 4.899/2012 pontua como mecanismo de fomento aos empreendimentos econômicos solidários o acesso a linhas de crédito e microcrédito.

A política estadual de economia solidária de Minas Gerais coloca como um dos meios para alcançar os objetivos da lei, a concessão de linhas de crédito especiais com taxas de juros e garantias diferenciadas, adequadas aos empreendimentos e também a adaptação das linhas de crédito que já existem, tendo como referência para isso as micro finanças solidárias. O Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária de Minas Gerais apresenta as finanças solidárias, o crédito e a criação de programas de financiamento e fomento como um dos eixos temáticos de atuação, indicando como propostas o fomento a bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários, clubes de trocas, cooperativas de crédito, formulação de editais voltados a essas iniciativas com o intuito de fortalecer as finanças solidárias no estado.

Na Bahia, a política pública estadual de economia solidária prevê como um de seus instrumentos a criação e promoção de linhas de crédito específicas, microcrédito, com taxas de juros e garantias pertinentes aos empreendimentos. No estado existe um programa chamado Bahia Solidária que foi criado com o intuito de consolidar a política pública de economia solidária e o acesso ao crédito também é um dos objetivos a serem atingidos, por meio do apoio à implantação de instituições de finanças solidárias e à concessão de crédito produtivo e orientado. Dentro da estrutura da Superintendência de Economia Solidária – Sesol existe uma coordenação específica para atingir esses objetivos, chamada Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias, que por sua vez atua buscando promover as ações de microcrédito e de

finanças solidárias e estimular o cooperativismo de crédito, os bancos comunitários, fundos rotativos e outras formas de organização do setor de concessão de crédito aos empreendimentos.

Em Pernambuco, a legislação também prevê o acesso a crédito na política estadual de economia solidária, por meio da implementação de serviços financeiros e linhas de crédito que ofereçam aos empreendimentos taxas de juros e garantias ajustadas e diferenciadas, e também a adaptação das linhas de crédito que já existem para atender esse público.

Esses são os meios previstos pelas políticas e programas nesses estados para conceder crédito aos empreendimentos econômicos solidários, no entanto, entre o previsto e o executado existem diferenças. No Distrito Federal não há um programa específico para atender as demandas de investimento e capital dos empreendimentos de economia solidária, o crédito é concedido pelo Programa de Microcrédito – Prospera, que pertence à Secretaria Adjunta do Trabalho do Distrito Federal – SEATRAB/DF, e que atende empreendedores formais, microempreendedor Individual – MEI, microempresa – ME, empresa de pequeno porte – EPP, cooperativas de trabalho e produção e artesão. A diferença entre o crédito cedido a empreendimentos de economia formal e os solidários é que, para estes, não há a necessidade de comprovação de renda e aval de fiador. Um detalhe importante é que o crédito não é oferecido para grupos e sim para pessoas físicas, microempreendedores individuais, que por sua vez, podem solicitar o crédito formando grupos de três a cinco empreendedores e eles mesmos são avalistas um dos outros, o que é denominado de aval solidário. Esse programa, ainda que não específico, é a única ação voltada ao eixo crédito e atende ao que a legislação prevê que é puramente acesso a linhas de crédito e microcrédito, mas há ausência de previsão de apoio a outros instrumentos como bancos comunitários e fundos rotativos.

Em Minas Gerais, o previsto são apenas linhas de crédito especiais e adequação das existentes. Para execução desse objetivo tem-se o Programa de Geração de Renda e Inclusão Produtiva que por sua vez promove o acesso aos instrumentos de microcrédito. As ações desse tema estão a cargo da Diretoria de Desenvolvimento e Estruturação da Produção, porque o entendimento é que as finanças solidárias impactam a produção. Há recursos destinados para fomentar fundos rotativos. Também há o entendimento de que o crédito para os empreendimentos é um meio importante de fomentar o desenvolvimento local. “São os grupos, os bancos comunitários, que a gente acha que é um instrumento que fortalece muito a geração de renda da região também” (Entrevista 1, Minas Gerais).

> Finanças solidárias, esse está com a gente também por que a gente entende que ela reflete também na produção. (...) finanças solidárias ainda está se desenvolvendo, já existem no mínimo 3 bancos comunitários, vou chamar de grandes, estruturados em Minas. Tem outros também,

> mas esses já são modelos, já estão sendo usados até por outros órgãos do estado ou por outras entidades no caso, como exemplo e para desenvolvimento. Tem por exemplo, uma empresa pública ajudando esses bancos comunitários, isso com tudo, com articulação nossa para procurar as parcerias, e com articulação do próprio movimento também (Entrevista 2, Minas Gerais).

No estado da Bahia as ações voltadas ao tema acesso ao crédito são mais robustas do que nos demais estados. O previsto na lei são as linhas de crédito especiais, mas o que se implementou é bem mais abrangente. Dentro da estrutura da Superintendência de Economia Solidária criou-se uma coordenação específica chamada Coordenação de Microcrédito e Finanças Solidárias para implementação das ações na área do crédito. Foi lançado um edital de finanças solidárias com recursos de R$ 3,5 milhões voltados ao fomento de bancos comunitários, cooperativas de crédito e fundos rotativos. Editais como esse são lançados a partir das reivindicações de grupos de trabalhos temáticos esquematizados no âmbito do conselho estadual de economia solidária com a participação dos empreendimentos.

> Então aqui nessa coordenação a gente trabalha com microcrédito produtivo, orientado por um programa que chama CredBahia que oferta crédito para empreendimentos familiares urbanos, agora está passando por algumas alterações também para atender a área rural, e temos também dentro dessa mesma coordenação ações na área de fundo rotativo, cooperativa de crédito e bancos comunitários. Então são quatro ações na área de crédito (Entrevista 10, Bahia).

> No caso do CredBahia, nós temos um orçamento com a agência de fomento que trabalha conosco, então aí tem variado em torno de 55 milhões/60 milhões por ano e mais os editais, que varia muito do orçamento do estado. Então agora nós estamos disponibilizando 4 milhões, 4,5 milhões, que vai ser o volume que nós vamos disponibilizar para bancos comunitários, fundo rotativos e cooperativas, então aí há essa variação, depende um pouco do orçamento do estado, mas para o CredBahia nós temos já aproximadamente 55/60 milhões garantidos anualmente (Entrevista 6, Bahia).

A Superintendência também oferta crédito de forma direta por meio do CrediBahia, que é o programa de microcrédito do estado. Este programa é concebido como um instrumento que auxilia a busca por desenvolvimento territorial e que apoia empreendedores individuais que não têm acesso às vias de crédito formais. Está previsto também um desdobramento desse programa que se chama CrediBahia Mais, que ampliará o público beneficiários, incluindo também as cooperativas, associações e demais empreendimentos.

> CredBahia hoje só está apoiando o empreendimento individual familiar, ele não apoia o empreendimento coletivo, cooperativas, associações, grupo de produção, hoje não consegue ter acesso. Com o CredBahia Mais, nós vamos conseguir fazer isso, então nós vamos conseguir apoiar associações, cooperativas, grupos de produção e grupos de produção de mulheres, de jovens. Então é algo que nós julgamos muito interessante. Tudo isso na perspectiva de garantir a geração de trabalho e renda (Entrevista 6, Bahia).

Uma outra forma de oferta de crédito pelo programa CrediBahia é por meio de convênios com prefeituras municipais, que assinam um termo de adesão e se comprometem a

trabalhar o programa. No munícipio participante, o programa é divulgado por meio de um agente de crédito, e também é disponibilizado um espaço com infraestrutura necessária para atender os empreendedores. Cerca de 177 municípios fazem parte desse programa e em cada um deles possuem de dois a quatro agentes de crédito, que levam informação sobre o programa, oferecem orientação técnica acerca da viabilidade do produto que o empreendimento quer produzir. Dessa forma, a concessão do crédito é precedida de orientação técnica.

Na política pública de economia solidária de Pernambuco, assim como nos demais estados, está prevista a criação de linhas de crédito aos empreendimentos e adaptação daquelas já existentes. Por meio de um projeto denominado Integra, a Gerência de Economia Solidária desenvolve ações para estimular a criação de um banco comunitário, uma associação de crédito popular e de um fundo solidário. A Gerência possui um fundo próprio destinado a concessão de crédito aos empreendimentos, e esse fundo é proveniente da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco – Agefepe.

> A secretaria (Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação) instituiu um fundo, um microcrédito que é disponibilizado pela Agefepe, que é agência de fomento do Estado, e disponibiliza microcrédito para os empreendimentos econômicos. E por resolução do Conselho, esses empreendimentos tem que estar inscritos no CadSol. (...) os juros que paga é muito baixo, 0,40% que eles pagam por esse empréstimo, mas a gente percebe que há um medo, há um receio e essa é uma coisa também que a gente estava fazendo caravanas para mostrar quanto é, se você pega mil reais quanto é que você vai pagar, em quantas vezes, e o que é precisa. Esse microcrédito é feito para empreendimentos, no mínimo três pessoas por um empreendimento e máximo cinco e até quinze mil (Entrevista 1, Pernambuco).

A legislação dos quatro estados analisados apresenta basicamente a mesma redação com relação às ações e instrumentos previstos para conceder aos empreendimentos econômicos solidários acesso ao crédito, que se resume basicamente a conceder linhas especiais de crédito e adaptar aquelas que já existem para atender a esse público. Neste ponto, assim como nas outras categorias analisadas, identifica-se um caso de isomorfismo, pois o ambiente e condições são as mesmas para o fenômeno analisado e, portanto, uma legislação se assemelha a outra.

Pode-se afirmar que os estados atingiram esse objetivo de suas políticas pelo fato da redação da lei estar muito sintética neste ponto, no entanto, alguns estados foram além do que essa sucinta regulamentação. O Distrito Federal adaptou um programa já existente para apoiar à economia solidária, porém beneficia somente os empreendedores individuais, deixando de beneficiar os demais grupos. Os outros três casos concentram o apoio mediante a crédito aos bancos comunitários, fundos rotativos solidários, cooperativas de crédito, demais cooperativas e associações. No entanto, a Bahia se destaca por possuir diversas formas de conceder crédito, por meio de editais, parceria com prefeituras e programas específicos próprios. As ações nesse

estado são mais numerosas, mais abrangentes e possuem um volume maior de recursos. Portanto, pode-se afirmar que o nível de implementação de ações de crédito é mais expressivo no estado da Bahia em comparação com os demais estados explorados.

### 4.2.5 Ações Intragovernamentais e com os demais atores da política

Nessa categoria temática buscou-se verificar se políticas públicas analisadas estabelecem como um dos objetivos a interação com os demais atores do campo da economia solidária e como isso ocorre. Para França Filho (2007), a economia solidária é um movimento social singular muito devido as características dos atores sociais que a compõe. Em função dessa dinâmica de atores em movimento, as expressões do campo passaram de formas de auto-organização socioeconômicas para formas de auto-organização sóciopolítica, ao passo que com a participação dos poderes públicos esse processo se desenvolveu e se tornou mais complexo.

Esses atores estão agrupados, segundo França Filho (2007), em quatro grupos: os empreendimentos econômicos solidários; as entidades de apoio e fomento EAF; as formas de auto-organização política, que são as redes e fóruns de economia solidária; e por último, estão um grupo denominado pelo autor de nova institucionalidade pública de Estado, em que a SENAES e outras instâncias políticas do Estado, como secretarias, diretorias, Superintendências podem ser consideradas como exemplos. As interações e articulações, ou até mesmo parcerias entre esses grupos, podem ocorrer em dois níveis: entre os atores e dentro da própria estrutura do governo. Neste trabalho, a análise investigou os dois níveis, a interação do órgão do estado responsável pela implementação da política de economia solidária com os demais atores da política e também com os demais órgãos do governo daquele estado ou até mesmo com municípios e outros estados.

A interação entre a sociedade civil e o poder público é importante no sentido de ampliar a forma de planejar e realizar a ação pública, uma vez que essa dinâmica contribui para o alcance de uma maior democratização das políticas públicas de economia solidária (França Filho, 2007).

Na primeira unidade de análise, o Distrito Federal, a política pública de economia solidária estabelece que haverá articulação com os municípios e estados da região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno, universidades, instituições governamentais ou não governamentais e entidades de direito público ou privado nacionais ou internacionais. Diante disso, o que pode ser constatado de ação implementada é a participação da secretaria responsável pela pauta, por meio da Gerência de Economia Solidária, como membro do fórum

nacional e distrital de economia solidária. O decreto que cria o Centro Público de economia popular e solidária do Distrito Federal determina que a gestão do espaço seja feita de forma compartilhada com o fórum distrital, e dessa forma tem sido feito, as atividades e resoluções são executadas de forma conjunta. Também ocorre, ainda que não formalizado, um diálogo com professores da Universidade de Brasília. Foram realizadas visitas a dois estados com mais tempo de atuação em políticas de economia solidária para ter conhecimento de como são realizadas ações públicas nesses lugares.

Em Minas Gerais, a interação do estado com os atores da economia solidária está prevista na legislação na forma de articulação com municípios, outros estados e a união, por meio de estabelecimento de convênios, contrato ou outras formas de acordos com órgãos públicos e também parcerias com a iniciativa privada. Na implementação da política pública de economia solidária, essa articulação acontece com todos os atores sociais do campo.

> Sim, nos articulamos tanto com as universidades quanto com a sociedade civil. A composição do nosso conselho ela é paritária, governamental e sociedade civil, e dentro da sociedade civil são compostos por empreendimentos, um determinado número de vagas, e entidades de apoio e fomento. Ou seja, começa por aí nossa interação com a sociedade civil, com instituições como o Instituto Marista de Solidariedade, Caritas Brasileira, o Núcleo de Estudos do Trabalho da UFMG, Rede Mineira de Educadores Populares, Central dos Movimentos Populares, as próprias brigadas populares aqui que trabalham muito com a questão das ocupações urbanas e ocupações rurais, o movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (Entrevista 1, Minas Gerais).

Com relação aos atores de auto-organização política, a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE, por meio da Superintendência de economia solidária, tem parceria com o Conselho Estadual de Economia Solidária e Fórum Mineiro de Economia Solidária, além de participar da Rede Nacional de Gestores de Economia Solidária. No que diz respeito às entidades de apoio, são firmadas parcerias com a Universidade Federal de Minas Gerais e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Um ponto importante é a relação que a Superintendência de Economia Solidária estabelece com os municípios do estado de Minas Gerais. O trabalho é feito no sentido de estimular nos municípios a criação de conselhos municipais e também de políticas municipais de economia solidária. Dessa forma, a Superintendência tem desenvolvido orientações técnicas para os municípios, estimulado a criação de conselhos municipais de trabalho, emprego e renda, e de economia popular solidária. Com relação aos conselhos, também são realizadas oficinas de capacitação dos conselheiros, abrangendo desde o funcionamento do conselho até o papel do conselheiro.

> Sim, a articulação com os municípios é nesse sentido, de estimular a criação dos conselhos e de mostrar o valor da participação social pra que avance a implementação da política. Então esse é o nosso contato com os municípios. E com as universidades é nesse sentido também de buscar saberes e debater essa importância da participação social. Nós tivemos já na posse do conselho que foi em julho deste ano, é um debate muito interessante com a participação de professores da UFGM, da importância da participação social e da organização dos movimentos. Então a nossa interação com as universidades é mais nesse sentido, de fazer esse debate da economia popular solidária e junto a esse debate dessa nova economia que está acontecendo, é a importância da participação social para também ter êxito e avanço na economia solidária (Entrevista 3, Minas Gerais).

No âmbito federal, a Superintendência executa um convênio do Ministério do Trabalho, em parceria com uma entidade da sociedade civil, o Centro Mineiro de Referência em Resíduos – CMRR, por meio do qual se desenvolve o programa chamado "Minas Reciclando Atitudes, Repensando o Futuro", que está presente em 42 municípios mineiros com objetivo de atingir e organizar 1.680 catadores de material reciclável.

Com relação à sociedade civil organizada, foi identificada uma parceria com a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig, para realização de cursos de capacitação voltados à produção e comercialização de produtos artesanais das comunidades quilombolas na região norte do estado. Outra parceria é com a Associação Aprender e Produzir Juntos – APJ para desenvolvimento de uma feira regional da economia popular solidária. Com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST realiza-se eventos, como Circuito Mineiro de Arte e Cultura da Reforma Agrária, onde é realizado comercialização de produtos e também de fortalecimento de diálogo com esse movimento social.

A política pública de economia solidária do estado da Bahia, assim como as demais, elenca como um de seus objetivos a articulação com os demais atores sociais do campo, e estabelece que a interação com eles pode ocorrer na forma de programas, projetos, parcerias com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil e convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos com órgãos e entidades da administração pública federal ou dos municípios. Para a implementação dessa política várias dessas relações são estabelecidas por meio dos devidos instrumentos.

No que tange às ações intragovernamentais, ou seja, aquelas estabelecidas dentro da estrutura do governo estadual, pode ser identificado parcerias entre outras Superintendências e secretarias estaduais também. A Superintendência de economia solidária desenvolve juntamente com a Superintendência de Desenvolvimento do Trabalho um projeto chamado "Conexão do Trabalho", que oferece cursos de qualificação e aperfeiçoamento do trabalho. Os temas dessas oficinas envolvem o trabalho de forma geral, algumas atendem às demandas dos

empreendimentos e outras são adaptados para eles. Com a Superintendência de Estudos Estatísticos e Econômicos do Estado da Bahia também há uma parceria para o desenvolvimento de uma pesquisa de monitoramento da economia solidária no estado.

Já com relação às ações conjuntas com outras secretarias do estado, foi possível identificar uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Rural e o intuito é realizar uma grande feira no fim de cada ano, que reúne empreendimentos de agricultura familiar e economia solidária. Também existe com essa secretaria um convênio que visa fomentar e apoiar a gestão dos empreendimentos e redes de economia solidária e de agricultura familiar que estão nos territórios de identidade da Bahia. Outro destaque é o programa de combate ao racismo institucional, fruto de um convênio com a união, executado em parceria com a Secretaria de Educação e a Secretaria de Combate e Promoção da Igualdade Racial, e com esta última também se desenvolve projetos voltados ao empreendedorismo negro. Com a Secretaria de Educação foi desenvolvido um documentário educativo sobre o empreendedorismo negro, que relata desde a escravidão no Brasil até os dias atuais, que é voltado tanto para o mercado de trabalho formal como para a economia solidária.

Foi possível identificar também ações conjuntas com prefeituras municipais da Bahia. Uma dessas parcerias ocorre em função da realização de feiras de comercialização no município, e a prefeitura é procurada para disponibilizar espaço e autorização de funcionamento, ficando a cargo da Superintendência atender as demais necessidades para realização desses eventos. Essa articulação com os munícipios é consistente em função dos Centros Públicos que tem ação territorial, tornando o diálogo com os municípios necessário. Prefeituras que tem a intenção de aprovar uma lei municipal de economia solidária procuram a Superintendência e recebem assistência para isso, não só voltados para o texto da lei, mas para todas as ações necessárias para que se crie um ambiente institucional para a economia solidária. Outra relação com as prefeituras, que decorre de um convênio, é para a execução de um programa de acesso ao crédito chamado CredBahia, em que a prefeitura assina um termo de adesão e executa as ações previstas no município.

> Do ponto de vista das parcerias com as prefeituras, nós temos aqui algumas parcerias, a mais próxima é o caso da Prefeitura de Lauro de Freitas, em parceria com a estratégia do trabalho, tem ajudado bastante na formação do empreendimento lá, na construção da concepção de feira de economia solidária lá, inclusive recentemente teve um encontro lá de economia solidária em Lauro de Freitas, nós apoiamos o encontro, tivemos uma parte de debate lá, nosso superintendente fez um debate sobre a economia solidária. Então, tem uma parceria muito boa lá com a Prefeitura de Lauro de Freitas, e também com outras prefeituras, temos articulação com a prefeitura de Uva, algumas prefeituras de outros territórios não só da região metropolitana, Candeeiras, tem uma boa relação com a prefeitura de Candeeiras, então tem algumas parcerias boas institucionais (Entrevista 7, Bahia).

Sobre os Centros Públicos, um ponto interessante a se destacar é que o contrato de gestão permite que eles captem recursos do governo federal ou municipal ou qualquer outro parceiro público ou privado para execução dos objetivos do contrato, ou seja, o Centro Público tem liberdade para criar a sua própria rede de articulação com os demais atores sociais do movimento.

A Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte, por meio da Superintendência de Economia Solidária e Cooperativismo, também participa da Rede Nacional de Gestores de Economia Solidária, e ocupa função da Secretaria Executiva da Rede por entender que essa rede é um mecanismo importante que permite realizar intercambio entre gestores estaduais e municipais da política, e essa troca de experiências e conhecimentos contribui para o desenvolvimento das políticas de economia solidária como um todo e a nível nacional.

A respeito da parceria com instituições de ensino, o diálogo estabelecido com as universidades é bastante sólido. A Superintendência já apoiou projetos de extensão de incubadoras tecnológicas de economia solidária, por meio de editais, mas atualmente o entendimento é de que os Centros Públicos realizam de forma mais ampla a assessoria que as incubadoras prestam, pois o que pode ser percebido em campo é que "hoje diante das condições gerais, a incubação é um modelo a ser repensado antes de ser replicado" (Entrevista 1, Bahia). Mas mesmo diante desse fato, a parceria para desenvolvimento de outros projetos é concreta. A Superintendência trabalha conjuntamente com a Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Universidade do Estado da Bahia – UNEB, Universidade Católica do Salvador – UCSal e Instituto Federal Baiano. O trabalho com as universidades envolve Centros Públicos e Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT, que são espaços multifuncionais de assistência técnica, sendo que os CVT são voltados para o desenvolvimento de tecnologias adequadas às demandas de produção dos empreendimentos econômicos solidários. Também foram identificados projetos voltados ao fomento de assentamentos agrários. O intuito de se trabalhar conjuntamente com instituições de ensino não é somente o de fomentar os empreendimentos por meio de assistência técnica, mas também de apoiar a pesquisa e a produção de conhecimento e, assim, poder contribuir com a ciência e difundir boas práticas na área.

> Com as universidades sim, porque as universidades têm incubadoras de economia solidária. Nós já tivemos alguns editais apoiando as incubadoras. Hoje um dos Centros Públicos funciona dentro de uma universidade, o centro público que atende o território aqui próximo de Salvador, que é o Recôncavo, a sede dele é dentro da Universidade Federal do Recôncavo, inclusive a extensão da universidade, tem um programa de extensão que é vinculado ao centro público,

> então muitos alunos da universidade estagiam e fazem trabalho de extensão no centro público. E tem as parcerias com o programa do CVT, que é o centro vocacional tecnológico, tem três desses CVT´s que são de cadeias produtivas, do guaraná, do bovino caprino e do cacau. A do cacau é dentro da universidade estadual, no âmbito mesmo, no equipamento da universidade. A do Guaraná é uma parceria com o IF Baiano. O CVT do bovino caprino é uma parceria com a escola e família agrícola, ela é dentro da escola e família agrícola. E vamos ter um CVT, um que é com parceria com Ministério da Ciência Tecnologia e com a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia, que vai ser dentro do parque tecnológico do Estado, e nós vamos dentro do nosso projeto de CVT, está prevista a contratação de professores bolsistas para pesquisa na área de economia solidária. Então a gente está precisando aqui na Bahia de fazer um movimento de produção de indicadores e de avaliação da realidade econômica da política pública, então está previsto nesse convênio a contratação de professores e bolsistas para pesquisa. Então nós vamos de novo voltar a trabalhar com as universidades, agora não mais na função de incubação, mas a função, provavelmente, de pesquisa, de produção de conhecimento (Entrevista 10, Bahia).

A rede de relacionamento com empresas privadas na Bahia também é uma realidade. A Superintendência realizou uma parceria com os dois maiores *shoppings centers* da capital para o estabelecimento de espaços solidários nesses locais. Esses espaços são geridos por Centros Públicos e os empreendimentos expõe e comercializam seus produtos. O shopping fornece esses espaços gratuitamente, ficando os empreendimentos isentos do pagamento de despesas, como aluguel, energia elétrica e água, em contrapartida, esses valores entram para o balanço social da empresa que gerencia o *shopping* como uma forma de apoio a trabalhos sociais. Essa parceria além de ser importante fomentador da comercialização dos produtos, também divulga a economia solidária para a população como um todo por conta da grande circulação de pessoas no *shopping*, e acarreta em reconhecimento para os empreendimentos, contribuindo para a caracterização de um ambiente para a economia solidária.

Uma parceria com resultados importantes foi a que se estabeleceu entre deputados estaduais e federais e a Superintendência de economia solidária. São disponibilizadas emendas com a finalidade de doar ativos para os empreendimentos econômicos solidários. Nessa parceria, a Superintendência indica empreendimentos que estão inscritos em algum de seus programas e os deputados avaliam para quais serão doados esses ativos.

> A gente tem algumas coisas que acontecem em parceria, por exemplo, a gente já tem alguns deputados tanto estaduais como federais, que por afinidade a essa política, com a política de desenvolvimento territorial, oportuniza emendas para a secretaria, para doação de ativos, de equipamentos. (...) o que a gente condiciona e dialoga com esses parlamentares é o seguinte, o empreendimento que vai ser contemplado esteja dentro de alguma política que a gente trabalha aqui na Superintendência, principalmente a de assistência técnica, porque aí digamos assim, a garantia de que esse equipamento vai estar sendo utilizado de forma adequada ou vai estar suprindo de fato uma necessidade, uma demanda daquele empreendimento, então geralmente os Centros Públicos por terem essa proximidade no trabalho de assistência técnica, tem o levantamento das demandas de equipamentos por parte desses empreendimentos, e aí os parlamentares de acordo com a sua atuação identificam aqueles empreendimentos e territórios que podem fazer a doação de ativos nesse sentido (Entrevista 8, Bahia).

Em Pernambuco, a política pública de economia solidária prevê o estabelecimento de parcerias com sociedade civil e iniciativa privada, na forma de convênios e outras permitidas em lei, admite também articulação com municípios, estados e união para uniformizar e articular a legislação, podendo firmar com estes convênio, contrato ou outra forma de ajuste administrativo. Para alcançar tais objetivos, a Gerência de Economia Solidária estabelece várias dessas relações, tanto que esse fator foi destacado como um ponto positivo que facilita o trabalho dos implementadores da política.

> E o que facilita digamos que é o apoio das outras secretarias, é a gente trabalhar junto, trabalhar em conjunto estando em contato com outros estados, fazendo intercâmbio com outros estados, com outros locais, então isso facilita muito porque a gente pega as experiências de outros locais e aí toma para si e consegue dar uma aprofundada no assunto (Entrevista 3, Pernambuco).

A Gerência de Economia Solidária possui participação direta como membro do Fórum Metropolitano de Economia Solidária e do Conselho Estadual de Economia Solidária e nesses espaços discute-se as atividades relacionadas aos projetos que executa. A gerência de economia solidária também faz parte da rede nacional e regional de gestores na economia solidária, onde são feitas trocas de experiências entre gestores governamentais que atuam com ações de economia solidária.

No que diz respeito à parceria com outras secretarias do estado, a gerência de economia solidária, por meio da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação – SEMPETQ, se articula com a Secretaria desenvolvimento Econômico, Secretaria da Mulher, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e Secretaria de Cultura. Algumas dessas parcerias tem o objetivo de levar inclusão social aos membros dos empreendimentos econômicos solidários. Dessa forma, quando necessário, essas pessoas são encaminhadas para os centros de referência de assistência social para se cadastrarem no cadastro único do governo social para participarem de programas federais e receberem benefícios, se assim for possível, e também para emissão de documentos pessoais e outros serviços públicos. Dessas parcerias com secretarias do estado, pretende-se também ter acesso a mais espaços públicos para realização de feiras e eventos de comercialização.

Com relação à articulação com universidades, a Gerência de Economia Solidária participa de grupos de pesquisa e extensão da Universidade Federal Rural de Pernambuco e da Universidade Federal de Pernambuco, que se organizam em conjunto fóruns, palestras, oficinas de capacitação e divulgação da economia solidária através de caravanas nos municípios no interior do estado.

> Sim, a gente tem parcerias com universidades aqui do estado que é a Rural, rural em relação à agricultura familiar, tem a federal. (...) então a gente está sempre junto em parceria com as universidades e com as outras secretarias, Secretaria da Cultura, a Secretaria de Educação, e nessas secretarias aqui do estado, a gente tem sempre um representante da secretaria que vem para cá e a gente se reúne e coloca para frente os projetos (Entrevista 3, Pernambuco).
> Então além de se articular com outras secretarias, com prefeituras também, aqui no estado com outras secretarias, com prefeituras e com as universidades, as duas federais que tem aqui, e também alguma privada também, mais as federais, e a gente faz parte da rede de gestores, a nacional e a regional. Existe o Fórum Metropolitano de Economia Solidária, a gente também faz parte (Entrevista 1, Pernambuco).

No âmbito do governo federal, existe um convênio entre o Ministério do Trabalho por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária – MTE/SENAES e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação - SEMPETQ para a execução do programa de um dos programas da gerência de economia solidária que o Projeto de Promoção de Ações Integradas de Economia Solidária em Pernambuco, que oferece assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários.

Com relação às prefeituras, as parcerias ocorrem no sentido de conseguir espaços públicos para que os empreendimentos possam expor e comercializar seus produtos ou também um espaço durante a realização de eventos da prefeitura. Além do espaço essa parceria garante também autorização de funcionamento para os empreendimentos.

O que se pode inferir a respeito dessa categoria temática é que os textos das leis analisadas apresentam praticamente a mesma redação com relação às formas de se relacionar com os atores sociais do movimento da economia solidária. No Distrito Federal, esse relacionamento entre atores ocorre de maneira muito embrionária, restringindo-se apenas às formas de auto-organização política, ou seja, redes e fóruns de economia solidária. A realidade dos estados de Pernambuco e Minas Gerais é mais ampla, pois existe interação com todos os atores, redes e fóruns, entidades de apoio e fomento e órgãos de governo das três esferas de governo. Já a Bahia se destaca em relação aos outros casos, em função do número maior de interações, sua abrangência e volume de recursos desprendidos, até mesmo com a divulgação de editais para realização de projetos em parceria. Pode-se notar que o nível de implementação de ações em conjunto com os demais autores da política é mais elevado no estado da Bahia em comparação aos demais casos estudados.

### 4.3 Desenvolvimento da Economia Solidária nos demais Estados Brasileiros

Nesta seção demonstra-se o quadro da situação brasileira e caracteriza-se o atual grau de desenvolvimento da economia solidária sob o ponto de vista do setor público. São apresentados a estruturação da economia solidária nos estados brasileiros em que não foi feita a pesquisa de campo, e seus respectivos projetos, tendo esses estados políticas públicas aprovadas por lei ou não.

Para caracterizar o quadro da economia solidária nos estados brasileiros foi feito, por meio de pesquisa documental, um mapeamento dos 23 estados em que não foi realizada a pesquisa em campo, com a utilização de fontes secundárias, que são os sites dos governos estaduais, e suas respectivas secretarias, quando houver, buscando identificar também a existência de projetos desenvolvidos no âmbito da economia solidária. A relação desses estados está na tabela 7 e 8.

**Tabela 7 - Quadro situacional dos estados com política pública de economia solidária aprovada por lei**

| Estado | Secretaria do Estado | Estrutura dentro da Secretaria | Projetos |
|---|---|---|---|
| Acre | Secretaria de Estado de Pequenos Negócios - SEPN | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - |
| Alagoas | Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego | • Superintendência de Qualificação, Empreendedorismo e Economia Solidária<br>• Gerência de Empreendedorismo e Economia Solidária<br>• Assessoria Técnica de Economia Solidária | Projeto: Produzir junto; Objetivo: Apoio a implantação de ações integradas de Economia Solidária. |
| Espírito Santo | - | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - |
| Goiás | Secretaria Estadual da Mulher, do Desenvolvimento Social, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e do Trabalho - Secretaria Cidadã | Não se encontra no organograma da secretaria, apenas o Conselho Estadual de Economia Solidária. | Programa de Ações Integradas em Economia Solidária de Goiás |
| Maranhão | Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária | Secretaria-Adjunta do Trabalho e da Economia Solidária | Projeto Pró-Catador Maranhão: Recuperando Vidas, Reintegrando Cidadania; |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Mato Grosso | • Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários<br>• Superintendência de Desenvolvimento Rural | Coordenadoria de Associativismo e Cooperativismo | - |
| Mato Grosso do Sul | • Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho – SEDHAST<br>• Superintendência de Projetos Especiais | • Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul - Funtrab<br>• Coordenadoria de Trabalho e Economia Solidária | - |
| Pará | • Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER<br>• Sec. Adj. de Trabalho, Emprego e Renda | • Diretoria de Qualificação Profissional e Empreendedorismo<br>• Coordenação de Empreendedorismo e Economia Solidária | - |
| Piauí | Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo - SETRE | Diretora de Empreendedorismo, Associativismo e Cooperativismo | - |
| Rio de Janeiro | Secretaria de Estado de Trabalho e Renda - SETRAB | Superintendência de Ocupação, Renda e Crédito - SORC | - |
| Rio Grande do Norte | Secretaria do Trabalho, da Habitação e Assistência Social – SETHAS - RN | Coordenadoria de Projetos Especiais - COPES | Projeto Economia Solidária RN – Ecosol - RN |
| Rio Grande do Sul | Não se encontra na estrutura do governo estadual | Não se encontra na estrutura do governo estadual | Já houve um Programa de Economia Solidária - DIFESOL, executado pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia |
| Rondônia | Secretaria de Estado de Assistência e do Desenvolvimento Social - SEAS | Gerência de Inclusão Produtiva e Economia Solidária – GEINPRO | - |
| São Paulo | Não se encontra na estrutura do governo estadual | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - |
| Tocantins | Secretaria do Trabalho e da Assistência Social | - | Programas de Inclusão sócio produtiva. Programa Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento Social. |

Fonte: Dados da pesquisa

Dos estados que possuem políticas públicas estaduais de economia solidária aprovadas pelo poder legislativo, foi possível identificar em Alagoas, Goiás, Maranhão, Natal e Tocantins projetos para execução de ações dessa natureza. A economia solidária nesses estados está localizada no âmbito do trabalho e, partir disso, se desmembram em órgãos dentro da estrutura da secretaria estadual, exceto Goiás. Em Alagoas, a economia solidária é tema de uma superintendência, que por sua vez possui uma gerência, dentro da Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego. No Maranhão a economia solidária é pauta da Secretaria-Adjunta do Trabalho e da Economia Solidária e em Natal está inserida em uma coordenação da Secretaria do Trabalho, da Habitação e Assistência Social.

No Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro e Rondônia foram identificadas secretarias responsáveis por fomentar a economia solidária na região, mas não foram apontados projetos nesse sentido. No estado do Mato Grosso, a economia solidária está vinculada à Secretaria de Agricultura Familiar, no Mato Grosso do Sul e Rondônia está no âmbito da assistência social e nos demais estados o contexto é o do trabalho. Na estrutura organizacional das secretarias estaduais a economia solidária se manifesta na forma de superintendências, coordenações e diretorias.

Os estados do Acre, Espírito Santo, São Paulo e Rio Grande do Sul apesar de terem o instrumento que aprova a política pública estadual de economia solidária, não atribui o tema a nenhuma secretaria e não divulga nenhum projeto de ação isolada acerca do tema, o que demonstra que mesmo que com a caracterização legal, não o entendimento de que é necessário a constituição de um ambiente para desenvolvimento de ações economia solidária, e a suas contribuições para a geração de trabalho e renda, bem como para o desenvolvimento sustentável e territorial.

**Tabela 8 - Quadro situacional dos estados com ausência de política aprovada por lei**

| Estado | Secretaria | Estrutura dentro da Secretaria | Projetos |
|---|---|---|---|
| Amapá | Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo -Sete | - | - |
| Amazonas | Secretaria de Estado do Trabalho – SETRAB | - | - |
| Ceará | Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS | Coordenadoria de Desenvolvimento do Artesanato e Economia Solidária<br>1. Célula de Economia | Programa de Fortalecimento da Economia Solidária |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Solidária<br>2. Célula de Apoio à Comercialização<br>3. Célula de Produção Artesanal | |
| Paraíba | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano - SEDH | Secretaria Executiva de Segurança Alimentar e Economia Solidária - Sesaes | - |
| Paraná | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - | Projeto de Lei Nº 017/2007 não aprovado |
| Roraima | Não se encontra na estrutura do governo estadual | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - |
| Santa Catarina | Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação | Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda; Setor de Artesanato e Economia Solidária | • Ações Integradas de Economia Solidária em Santa Catarina (“Fazendo Renda”) (Convênio SENAES/MTE Nº 760279/2011) Objetivo: Apoiar a implantação, a complementação e a integração de ações de economia popular, social e solidária.<br>• Fomento aos Empreendimentos e Redes de Cooperação para Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (Convênio SENAES/MTE Nº 786795/2013) |
| Sergipe | Não se encontra na estrutura do governo estadual | Não se encontra na estrutura do governo estadual | - |

Fonte: Dados da pesquisa.

Foi possível identificar que mesmo na ausência de legislação estadual que aprove uma política pública de apoio e fomento à economia solidária, os estados do Ceará e Santa Catarina possuem projetos de economia solidária, e está se encontra estruturada no estado como uma coordenação e uma diretoria, respectivamente, da secretaria estadual de trabalho. Isso demonstra que mesmo na ausência de um dispositivo jurídico, a economia solidária faz parte

das ações públicas e o ambiente institucional para desenvolvimento de suas práticas tem sido construído. Como Souza (2006) esclarece, uma política pública não se limita somente a leis e pode ser uma ação intencional com metas a serem atingidas.

O estado do Paraná possui um projeto de lei de 2007 para criação de uma política pública estadual de economia solidária, mas mesmo depois de mais de dez anos o projeto ainda não foi aprovado, demonstrando que o tema não é foco das ações públicas neste estado. O estado Amapá, Amazonas e Paraíba divulgam que a economia solidária faz parte da pauta de secretarias estaduais, mas não apontam projetos relacionados ao tema. Roraima e Sergipe não possuem espaço para a economia solidária em suas ações, órgãos e não destina projetos ao tema.

Com base nesse cenário, mensura-se os níveis de estruturação e implementação em cada estado. Como demonstrado na seção de métodos, o nível de estruturação é para aqueles estados que possuem uma lei que aprova a política pública estadual de fomento à economia solidária. O nível de implementação refere-se às ações e programas que estão sendo executados, mesmo não tendo ainda uma lei aprovada.

Portanto, à luz da teoria institucional, pode-se afirmar que os estados do Acre, Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins possuem grau máximo (considerado nesta pesquisa) de estruturação por possuírem uma política aprovada. No entanto, destes somente Alagoas, Goiás, Maranhão, Natal e Tocantins possuem nível de implementação por terem projetos de economia solidária sendo executados, e aos estados do Ceará e Santa Catarina, mesmo sem aprovação da política pública de apoio ao desenvolvimento da economia solidária, mas por terem em suas estruturas de governo órgãos responsáveis pela execução de ações dessa natureza, é conferido também grau de implementação. Amapá, Amazonas, Paraíba, Paraná, Roraima e Sergipe não possuem nenhuma classificação nos critérios desta pesquisa por não considerarem a economia solidária tema de políticas públicas ou de ações isoladas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foi analisado como as políticas públicas contribuem para a institucionalização do campo da economia solidária e, para alcançar esse objetivo geral, o caminho foi responder aos objetivos específicos, quais sejam, verificar por meio de análise documental a existência de legislação que regulamente o apoio e fomento à economia solidária nos estados brasileiros; identificar na literatura fatores políticos, sociais e econômicos que impactam os empreendimentos econômicos solidários; caracterizar a economia solidária no Brasil, a partir dos dados de quatro estados brasileiros; e por fim, propôs-se a analisar o nível de institucionalização das políticas públicas de economia solidária.

Com base na fundamentação teórica do estudo, foram construídas categorias de análise com as principais demandas dos empreendimentos de economia solidária com base em abordagens teóricas sobre os temas estudados. A busca por categorias temáticas embasou o trabalho de campo que buscou investigar se os instrumentos instituídos nas políticas públicas foram implementados e como contribuíram para fomentar essas demandas apontadas na literatura acerca da economia solidária. Dessa forma, a análise permitiu o alcance dos objetivos da pesquisa.

Com a identificação das políticas públicas de economia solidária e análise de seus objetivos e instrumentos, foi observado que a redação do texto das dezenove leis identificadas são bastante semelhantes, fato que demonstra que, de modo geral, há no âmbito dos governos estaduais uma convergência de entendimento do que consiste a economia solidária, seus princípios e valores, demandas dos empreendimentos, assim como o poder público pode agir para apoiar e fomentar o movimento. Este também pode ser considerado um caso de isomorfismo, pois o ambiente e condições são as mesmas para o fenômeno analisado e, portanto, à medida que uma legislação é aprovada, as demais se assemelham a ela.

O aprofundamento do estudo das ações e instrumentos implementados, bem como a abrangência, o alcance, o volume de ações, instrumentos e recursos destinados à execução da política pública de economia solidária permitiram constatar que a prática das atividades públicas investigadas está em consonância com o quadro teórico a respeito da economia solidária fundamentado nesta pesquisa. As categorias de análise definidas *a priori*, por exemplo, estão de acordo com a sistematização das ações públicas, pois possuem os mesmos temas das coordenações e diretorias das Superintendências de economia solidária. Esse fato responde a pergunta de pesquisa e demonstra que as políticas públicas estão contribuindo para a institucionalização do campo da economia solidária.

Após análise dos resultados desta pesquisa, o que se pode identificar em campo é que as exigências para que um empreendimento se formalize não são adequadas a eles, acarretando ainda em outros prejuízos como o recolhimento de impostos com altas alíquotas, além do tratamento isomórfico com relação às empresas tradicionais. Diante dessa dificuldade, o que se tem praticado é o incentivo ao Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CadSol, por ser esse um reconhecimento específico e adequado ao campo, que leva em consideração as dificuldades dos empreendimentos econômicos solidários em atender as exigências de registros formais. A CadSol se tornou um instrumento importante e difundido, e que se constitui na única exigência formal para os empreendimentos participarem de programas disponibilizados pelas secretarias de Estado.

Verificou-se também a disponibilização para os empreendimentos de canais de acesso ao crédito, ao passo que esse se constitui no maior desafio à economia solidária. No Distrito Federal as ações dessa natureza são ainda incipientes. O estado da Bahia já dispõe de um maior número de ações e recursos para conceder crédito, inclusive abrangendo os municípios em seus programas para se alcançar mais empreendimentos no estado, disseminando, dessa forma, a cultura de acesso ao crédito para empreendimentos de economia solidária.

Com relação aos três níveis de análise considerados nesta pesquisa, o Distrito Federal e Pernambuco possuem nível máximo de implementação, sendo que em função do volume de projetos, recursos humanos e materiais, Pernambuco apresenta maior destaque. As atividades desenvolvidas no Distrito Federal ainda são embrionárias, talvez em função da recente mudança de secretaria, mas deve-se levar em consideração que um importante instrumento já foi implementado, que é o Centro Público, espaço para os atores da economia solidária desenvolverem suas ações. Os estados da Bahia e Minas Gerais possuem alto nível de implementação, em função do alcance e volume de suas ações, e também nível de institucionalização ao passo que permitem disseminar a cultura da economia solidária e, consequentemente, o reconhecimento social e legitimação para o movimento.

No entanto, uma análise mais atenta destes dois casos, é possível afirmar que a Bahia se estabelece ainda como referencial nacional para políticas, pesquisas e boas práticas de economia solidária. Suas ações cumprem não somente o que está previsto em lei, mas cria um ambiente e dissemina uma cultura da economia solidária na sociedade quando propõe ações em diversos espaços físicos como *shoppings centers*, feiras, secretarias de governo, centros públicos, e ainda dissemina o movimento como instrumento que alcança outras esferas da vida pública, como o combate ao racismo institucional e fomento ao empreendedorismo negro.

Outros elementos que reforçam o fato de se considerar nessa pesquisa que o estado da Bahia possui alto grau de institucionalização é o fato de ser o único estado dentre os analisados, que aprovou isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS aos empreendimentos econômicos solidários, possui em tramitação uma lei que regulamenta o acesso às compras públicas por esses grupos, é o único estado a manter diálogo com a junta comercial no sentido de melhorar o atendimento que esse órgão confere aos empreendimentos, além do fato de a constituição da Superintendência de Economia Solidária e a implementação de suas ações terem sido aprovadas e executadas antes mesmos da aprovação da política pública estadual de economia solidária naquele estado.

Este estudo contribui para proposições de novas políticas públicas de fomento à economia solidária e também de norte para que sejam implementadas aquelas aprovadas e não regulamentas. Segundo Alcântara (2005), existe uma ausência de dados sobre as iniciativas do governo para a institucionalização da economia solidária e, portanto, não haveria como se afirmar em que nível estaria esse processo. No entanto, nesta pesquisa com base nos achados empíricos mostrou em que nível de implementação encontram-se essas políticas, assim como demonstrou como está o processo de institucionalização nos casos analisados.

A transposição da visão de uma economia alternativa, que busca superar aos prejuízos do sistema vigente, para uma nova proposta de desenvolvimento parece ser também um dos grandes desafios da economia solidária e um caminho para alcançar sua posição de movimento institucionalizado. Ou seja, assim como adaptações foram feitas desde a concepção do movimento, agora também há necessidade de mudanças de paradigmas. O campo precisa ser reconhecido para além dos objetivos que lhe deram origem, quais sejam, alternativa de geração de trabalho e renda.

Aponta-se também algumas sugestões para novas políticas públicas de apoio à economia solidária baseadas na perspectiva dos servidores entrevistados. O fator mais citado por estes como obstáculo ao desenvolvimento das ações, foi a falta de recursos, principalmente após o governo Dilma. Isto faz com que a continuidade das atividades seja ameaçada. O segundo fator mais citado foi a falta de entendimento por parte de algumas instâncias de governo, tais como Assembleias Legislativas e procuradorias dos Estados do que é a economia solidária, e esse desarranjo faz com que os processos burocráticos do estado atrasem as ações quando elas dependem de chamadas públicas, por exemplo. O que mais foi dito como facilitador, e também percebido durante a realização do trabalho de campo foi o quanto as pessoas são motivadas e possuem satisfação em trabalhar com a economia solidária, ao verem o resultado do trabalho

dando frutos e impactando positivamente na vida das pessoas. Outro facilitador destacado é justamente a articulação do estado com os demais atores da política, sociedade civil, outras estruturas de governo.

As sugestões apontadas pelos entrevistados, que são os implementadores da política, foram: pensar formas de divulgação da economia solidária para a sociedade em geral e para todo o poder público; criar mecanismos para alcançar mais empreendimentos, principalmente aqueles no interior dos estados; ampliar  a intersetorialidade e transversalidade da política; aumentar o volume de recursos destinados e apoiar principalmente o crédito orientado para que o próprio movimento consiga fortalecer seu sistema de crédito por meio de seus instrumentos, bancos comunitários, fundos rotativos. A sugestão mais citada foi de ampliação das atividades dentro dos eixos já trabalhados, comercialização, crédito, apoio técnico, participação social, formalização, e além disso, regulamentar leis mais claras e específicas para o movimento. E por último, criar mecanismos para alcançar mais empreendimentos, principalmente aqueles no interior dos estados.

Como limitação deste estudo, cabe mencionar que apesar da pesquisa documental ter sido feita em todos os estados brasileiros, a pesquisa de campo se restringiu a três estados e Distrito Federal e, sugere-se, portanto, ampliação da caracterização do contexto dos demais estados. Estudos futuros que podem também aprofundar sobre a implementação dessa política em outros estados e a efetividade das ações para os seus beneficiários, considerando a perspectiva destes. Outra sugestão seria analisar também a interpretação dos outros atores sociais do campo, como as organizações da sociedade civil, fóruns, conselhos, rede nacional de gestores. Pesquisas futuras também podem aprofundar mais a respeito da proposta deste trabalho de analisar os níveis de estruturação, implementação e de institucionalização dessas políticas.

Por fim, é importante ressaltar que a economia solidária é um campo em construção e, portanto, não há como restringir um quadro de análise nesta pesquisa, e sim dar novas perspectiva quanto à sua institucionalização no Brasil. O grande desafio é a aprovação de um marco regulatório federal que oriente a formulação de políticas públicas de economia solidária e também das políticas transversais que impactam suas ações, como por exemplo, as legislações tributárias, trabalhistas, pois a existência de um ambiente legal comum também afeta o alcance da legitimação. O contexto hoje para a economia solidária é de isomorfismo, ou seja, existe pressões formais e informais para que suas organizações sigam as mesmas regras que empresas tradicionais (DiMaggio & Powell, 1991). Considerando que o cenário da economia solidária é

recente, e ainda mais quando se refere ao recolhimento como política pública, há que se conhecer grandes avanços em pouco tempo. A sua razão de existência já foi bastante extrapolada. Pode-se reconhecer que além de criar oportunidades de trabalho e renda para as pessoas, a economia solidária proporciona também desenvolvimento territorial e sustentável, mas a consolidação do campo só será possível quando os elementos reguladores e normativos do ambiente forem adaptados aos seus princípios, expressões, práticas e cultura.

## 6. REFERÊNCIAS


Andion, C. (1998). Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. *Revista de Administração Pública*, (I), 7–25. Retrieved from http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/7680

Andion, C. (2003). Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. *Resvista de Administração Pública - RAP*, *37*(5), 1033–1054.

Assmann, H., & Sung, J. M. (2000). *Competência e Sensibilidade Solidária: educar para a esperança.* (Vozes, Ed.). Petropólis, RJ.

Bardin, L. (2011). *Análise de Contéudo*. São Paulo: Edições 70.

Brasil. Lei Federal nº. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a política nacional do cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências (1971). Brasil.

Brasil, M. do T. e E. Projeto de Lei no 4.685, de 8 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. (2012). Brasília: Câmara dos Deputados.

Carvalho, C. A., Vieira, M. M. F., & Goulart, S. A. (2005). Trajetória Conservadora da Teoria Institucional. *Revista de Administração Pública*, *39*(4), 849–874.

Carvalho, C. A., Vieira, M. M. F., & Lopes, F. D. (2001). The structuring of the organizational field of theaters and museums in the South of Brazil. In European Group Organizacion Studies Colloquium (EGOS) XVII, 2001, Luon. France: Anais.

Carvalho, C. A., Vieira, M. M. F., & Silva, S. M. G. (2012). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Gestão.Org*.

Carvalho, C. A. P. de, Vieira, M. M. F., Dias, F., & Lopes. (1999). Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações. In *In: Encontro Anual da ANPAD, 23, Foz do Iguaçu*. Porto Alegre: Anpad.

Cattani, A. D., Coraggio, J. L., & Laville, J.-L. (2009). *Diccionario de la otra economía. Colección Lecturas sobre Economía Social* (1ª). Buenos Aires: UNGS/CLACSO/Altamira.

Creswell, J. W. (2014). *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Dimaggio, P. Y Powell, W. (1991). Introduction. In W. W. Powell, P. J. DiMaggio, & (Eds.) (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 1–38). London University of Chicago Press.

DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147–160.

Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy*. (Pearson, Ed.) (13th ed.).

Eisenhardt, M. K. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*. https://doi.org/. doi:10.5465/AMR.1989.4308385 . doi:10.5465/AMR.1989.4308385

Flick, U. (2009a). *Introdução à Pesquisa Qualitativa* (3. ed.). Porto Alegre: Artmed.

Flick, U. (2009b). *Qualidade na Pesquisa Qualitativa*. Porto Alegre: Artmed.

Fonseca, V. S. da, & Machado-da-Silva, C. L. (2010). Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. *Revista de Administração ContemporâNea*, *14*(Edição Especial), 51–75.

França Filho, G. C. de. (2001). A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. *Sociedade e Estado*, *16*(1–2), 245–275. https://doi.org/10.1590/S0102-69922001000100011

França Filho, G. C. de. (2004). A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública ? *Cadernos EBAPE.BR*, *11*(1), 1–18. https://doi.org/10.1590/S1679-39512004000100004

França Filho, G. C. de. (2007). Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, *7*, 155–174. Retrieved from http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/2041

França Filho, G. C. de. (2008). A via sustentável solidária no Desenvolvimento Local. *O&S*, *15*(48), 219–232.

França Filho, G. de C., & Dzimira, S. (1999). Economia solidária e dádiva. *Revista Organizações de Sociedade*, *6*(14), 141–183.

França Filho, G. de C., & Laville, J.-L. (2004). *Economia solidária: uma abordagem internacional*. (E. da UFRGS, Ed.). Porto Alegre.

Gaiger, L. I. (2009). Antecedentes e expressões actuais da economia solidária. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (84), 81–99. https://doi.org/10.4000/rccs.401

Gaiger, L. I. (2013). A Economia Solidária e a Revitalização do Paradigma Cooperativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *28*(82), 211–228. Retrieved from http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a13.pdf

Gray, D. E. (2012). *Pesquisa no Mundo Real* (2. ed.). Porto Alegre: Penso.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, *58*, 193–223.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2011). *Studying public policy: policy cicle & policy subsystems*. (Oxford, Ed.) (3rd ed.).

Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*. (M.

Robertson, Ed.). Londres.

Julien, H. (2008). Content Analysis. In L. M. Given (Ed.), *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods* (v. 1 e 2, p. 1043). California: Sage Publications.

Kawano, E. (2010). Crisis and Opportunity: The Emerging Solidarity Economy Movement. Papers and Reports from the 2009 U.S. Forum on the Solidarity Economy. In E. Kawano, T. N. Masterson, & J. Teller-Elsberg (Eds.), *Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet* (pp. 11–23). Amherst, MA: Center for Popular Economics.

Laswell, H. . (1936). *Politics: Who Gets What, When, How.* (M. Book, Ed.). Cleveland.

Laville, J.-L. (1994). *L'économie solidaire*. Paris: Desclée de Brouwer.

Laville, J.-L. (2008). Du XIXème au XXIème siècle : permanence et transformations de la solidarité en économie. *Katálysis*, *11*(1), 20–42.

Lechat, N. M. P. (2002). Economia social , economia solidária , terceiro setor : do que se trata ? *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 123–140.

Leite, M. de P. (2009). A Economia Solidária e o Trabalho Associativo. Teorias e realidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *24*(69), 31–51.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalised Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, *2*(83), 340–363. https://doi.org/10.1086/226550

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1992). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In J. W. Meyer & B. Rowan (Eds.), *Organizational environments: ritual and rationality*. London: Sage Publications.

Miller, E. (2010). Solidarity Economy: Key Concepts and Issues. In E. Kawano, T. N. Masterson, & J. Teller-Elsberg (Eds.), *Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet. Papers and Reports from the 2009 U.S. Forum on the Solidarity Economy* (pp. 25–41). Amherst, MA: Center for Popular Economics.

Minas Gerais, C. E. da E. P. S.-C. (2014). O Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária de Minas Gerais. Minas Gerais. Retrieved from http://www.rededegestoresecosol.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Plano-ECOSOL-5-finalizado.pdf

Minas Gerais, G. do E. de. (2016). Plano Plurianual de Ação Governamental (2016 - 2019). Programas e Ações Por Setor de Governo. Minas Gerais. Retrieved from https://www.educacao.mg.gov.br/images/documentos/PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL - 2016_2019.pdf

Ministério do Trabalho, B. Portaria Nº 1.780, de 19 de novembro de 2014. Institui o Cadastro de Empreendimentos Econômicos Solidários - CADSOL (2014). Brasil.

Ministério do Trabalho e Emprego. Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária -

SIES - Boletim Informativo (2013). Brasilia.

Nagem, F. A., & Silva, S. P. (2013). Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, *21*(46), 159–175. https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200010

Natividade, E. A., Pereira, J. R., & Oliveira, V. A. R. de. (2011). Gestão Social de Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda: Uma Reflexão por meio das Ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Administração Pública e Gestão Social*, *3*(1), 1–22.

Neamtan, N. (2010). The Solidarity Economy, State Organization and Political Power. In E. Kawano, T. N. Masterson, & J. Teller-Elsberg (Eds.), *Solidarity Economy I: Building Alternatives for People and Planet. Papers and Reports from the 2009 U.S. Forum on the Solidarity Economy* (pp. 341–349). Amherst, MA: Center for Popular Economics.

Perrow, C. (1993). The Analysis of Goals in Complex Organizations. In Y. H. e R. A. ENGLISH (Ed.), *ENGLISH Human Service Organizations* (2ª). Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Pochmann, M. (2004). *Economia solidária no brasil: possibilidades e limites*. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise - Artigos*.

Polanyi, K. (2000). *A Grande Transformação. As Origens de Nossa Época*. (2ª, Ed.) (Campus). Rio de Janeiro.

Polanyi, K. (2012). *A subsistência do homem e ensaios correlatostle*. (Contraponto, Ed.). Rio de Janeiro.

Praxedes, S. F. (2009). Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise – Artigos.*

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research Methods for Business Students* (5º ed.). Harlow, England: Pearson Education. Retrieved from https://is.vsfs.cz/el/6410/leto2015/BA_BSeBM/um/um/Research_Methods_for_Business_Students__5th_Edition.pdf

Schiochet, V. (2009). *Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios*. *Mercado de Trabalho* (Vol. 40). Retrieved from http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/08_ECONS_institucionalizacao.pdf

Scott, R. (1995). *Institutions and Organizations*. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publication. https://doi.org/10.1109/MPER.2002.4312460

Secchi, L. (2011). *Políticas públicas: Conceitos, modelos de análise, casos práticos.* (C. Learning, Ed.). São Paulo.

Selznick, P. (1971). *Liderança em Administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Silva, R. F. da, & Silva, S. P. (2015). *Em Busca de um Marco Legal para a Economia*

*Solidária no Brasil: Análise da Trajetória do PL Nº 4.685/2012*.

Silva, S. P. (2017). *Texto para Discussão - Análise das Dimensões Socioestruturais dos Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil* (No. 2271). Rio de Janeiro.

Singer, P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. (F. P. Abramo, Ed.). São Paulo.

Singer, P. (2008). Economia solidária. Entrevista com Paul Singer. *Estudos Avançados*, *22*(62), 289–314.

Singer, P. (2009). Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. In Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (Ed.), *Mercado de trabalho: conjuntura e análise - Artigos* (39th ed., pp. 43–48). Brasília.

Singer, P., Silva, R. M. A. da, & Schiochet, V. (2014). Economia Solidária e os Desafios da Superação da Pobreza Extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In *O Brasil Sem Miséria* (1º Edição, pp. 425–445). Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Retrieved from http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45. https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003

Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, (58), 225–254.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). A Institucionalização da Teoria Institucional. In (Orgs.brasileiros), M. Caldas, R. Fachin, & T. Fischer. (Eds.), *Handbook de Estudos Organizacionais* (pp. 196–219). São Paulo: Atlas.

Utting, P. (2016). Promoting Social and Solidarity Economy through Public Policy. In UNRISD (Ed.), *Policy Innovations Transformative Change. Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development.* (pp. 115–140). Geneva: United Nations Publications.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos* (4. ed.). Porto Alegre: Bookman.

**Apêndice A – Roteiro de Entrevista – Pré-Teste**

1. Você poderia relatar as atividades que a secretaria desenvolve a respeito da economia solidária no estado?

2. Se existe uma legislação estadual de apoio e fomento à economia solidária no estado, você poderia explicar como a secretaria atua para realizar as ações previstas nessa política.

3. Quais são as ações desenvolvidas para apoiar a realização de eventos (feiras, fóruns, encontros) de economia solidária?

4. E quais são as ações voltadas ao incentivo da produção e comercialização de produtos? Existem instrumentos de incentivo para a comercialização em rede? Você poderia dar algum exemplo?

5. Como o estado apoia a organização e o registro de empreendimentos de economia solidária? Existe alguma ação específica do registro na junta comercial do estado para apoiar o registro desses empreendimentos ou estes recebem o mesmo tratamento das organizações tradicionais?

6. Como o estado atua para criar novas oportunidades de trabalho, geração e distribuição de renda no âmbito da economia solidária?

7. O estado já desenvolveu alguma pesquisa sobre o número de empreendimentos de economia solidária existentes e qual o percentual que se encontra formalizado? Você poderia fornecer os dados dessas pesquisas?

8. Você saberia informar se existem ações de apoio à pesquisas em economia solidária, por exemplo por meio de editais públicos? Poderia fornecer informações desses editais?

9. O estado se articula com os municípios ou outros estados para desenvolver ações integradas com o intuito de apoiar os empreendimentos de economia solidária?

10. O que você consideraria como fatores que dificultam ou facilitam o seu trabalho no dia a dia?

11. Como sua formação profissional afeta seu trabalho na implementação da política de economia solidária?

12. Com base na sua experiência profissional adquirida no dia a dia da atuação com os empreendimentos de economia solidária e os seus principais atores, você faria alguma sugestão de ações que o estado poderia desenvolver além daquelas que já desenvolve?

13. Além do que já foi discutido, você acrescentaria mais alguma coisa que interfira ou influencie a execução de ações da política estadual de economia solidária.

**Apêndice B – Roteiro de Entrevista Ajustado**

1. Como está estruturada a política pública de apoio à economia solidária no estado?

2. Quais são os programas, ações e atividades voltadas à economia solidária?

3. Quais são as ações desenvolvidas para apoiar a realização de eventos (feiras, fóruns, encontros) de economia solidária?

4. E quais são as ações voltadas ao incentivo da produção e comercialização de produtos? Existem instrumentos de incentivo para a comercialização em rede? Você poderia dar algum exemplo?

5. Como o estado apoia a organização e o registro de empreendimentos de economia solidária? Existe alguma ação específica do registro na junta comercial do estado para apoiar o registro desses empreendimentos ou estes recebem o mesmo tratamento das organizações tradicionais?

6. Como o estado atua para criar novas oportunidades de trabalho, geração e distribuição de renda no âmbito da economia solidária?

7. O estado já desenvolveu alguma pesquisa sobre o número de empreendimentos de economia solidária existentes e qual o percentual que se encontra formalizado? Você poderia fornecer os dados dessas pesquisas?

8. Quais tipos de empreendimentos são apoiados e quais os ramos de atuação dos mesmos?

9. Você saberia informar se existem ações de apoio a pesquisas em economia solidária, por exemplo por meio de editais públicos? Poderia fornecer informações desses editais?

10. O estado se articula com os municípios, outros estados, universidades, sistema S, sociedade civil organizada para desenvolver ações integradas com o intuito de apoiar os empreendimentos de economia solidária?

11. Existe fundo de apoio à economia solidária?

12. Como é formada a equipe de trabalho?

13. O que você consideraria como fatores que dificultam ou facilitam o seu trabalho no dia a dia?

14. Com base na sua experiência profissional adquirida no dia a dia da atuação com os empreendimentos de economia solidária e os seus principais atores, você faria alguma sugestão de ações que o estado poderia desenvolver além daquelas que já desenvolve?

15. Além do que já foi discutido, você acrescentaria mais alguma coisa que interfira ou influencie a execução de ações da política estadual de economia solidária?