

A POLÍTICA DOS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DA BAHIA

The public solidarity Economy centers policy in Bahia

Patrícia Carvalho Vieira
NET/Ucsal, Brasil

Cristina Parente
Universidade de Porto, Portugal

Informações do artigo

Recebido em 8/04/2022

Aceito em 11/05/2022

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n256.p362-381>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](#).

Como ser citado (modelo ABNT)

VIEIRA, Patrícia Carvalho; PARENTE, Cristina. A política dos Centros Públicos de Economia Solidária da Bahia.

Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades.

Salvador/Recife, v. 47, n. 256, p. 362-381, maio/ago.

2022. DOI: [https://doi.org/10.25247/2447-](https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n256.p362-381)

[861X.2022.n256.p362-381](https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n256.p362-381)

Resumo

Os empreendimentos solidários no Brasil representam uma das faces da desigualdade social e operam com limitações técnicas e materiais que se refletem na forma de produzir, gerir e comercializar. Nesta configuração, a assistência técnica é um direito a ser assegurado de modo permanente pela política pública, a fim de criar condições de manutenção e reprodução dos empreendimentos, promovendo sustentabilidade. Neste artigo propomos compreender como as condições definidas pela política dos centros públicos de economia solidária (CESOL) da Bahia se desenvolvem na prática de implementação com objetivos de promoção de sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários. A pesquisa, de base qualitativa, conclui que a política dos CESOL fomenta articulações institucionais e políticas nos territórios e favorece, através de uma metodologia apropriada de assistência técnica socioproductiva, a sustentabilidade dos empreendimentos solidários. No entanto, há fatores limitantes de ordem institucional e política que diminuem a amplitude e o alcance das ações desenvolvidas.

Palavras-Chave: Economia solidária. Política pública. Sustentabilidade.

Abstract

Solidarity enterprises in Brazil represent one of the faces of social inequality and operate with technical and material limitations that are reflected in the way of producing, managing and marketing. In this configuration, technical assistance is a right to be permanently guaranteed by public policy, in order to create conditions for the maintenance and reproduction of projects, promoting sustainability. This article proposes to understand how the conditions defined by the policy of the public centers of solidarity economy (CESOL) in Bahia are developed in the practice of implementing the objective of promoting sustainability to solidarity economic enterprises. The qualitative-based research concludes that Cesol's policy fosters institutional and political articulation in the territories and favors, through an appropriate methodology of socio-productive technical assistance, the sustainability of solidarity enterprises. However, there are institutional and political limiting factors that reduce the breadth and reach of the actions developed.

Keywords: Solidarity economy. Public policy. Sustainability.

INTRODUÇÃO

Os centros públicos de economia solidária (CESOL) são equipamentos públicos, multifuncionais, criados com o propósito de fomentar e desenvolver ações de apoio aos empreendimentos econômicos solidários (EES). Geridos por organizações sociais (OS) que respondem a edital público, os Cesol foram concebidos com a finalidade de promover condições de sustentabilidade aos EES. Sendo expressão de uma política pública governamental de economia solidária com abrangência territorial, os Cesol promovem a convergência de diferentes iniciativas de suporte aos EES e às redes de economia solidária. A prestação de assistência técnica socioproductiva aos EES é uma das suas principais ações e nosso objeto central de análise.

Este artigo pretende compreender como as condições definidas pela política de assistência técnica dos Cesol se desenvolvem na prática de implantação com objetivos de promoção de sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários. Na primeira parte, propomos uma descrição dos EES e das suas particularidades, como funcionam os Cesol e o papel das OS na implementação da metodologia de assistência técnica. Na segunda parte do texto serão discutidos os resultados do estudo que respondem ao objetivo de analisar os obstáculos à operacionalização das propostas pactuadas para os Cesol, considerando três fatores identificados: i) a implementação da metodologia do estudo de viabilidade; ii) a trajetória das OS; iii) e as condições políticas e institucionais.

EMPREENHIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS: ESPECIFICIDADES SOCIOPRODUTIVAS E GESTIONÁRIAS

Um empreendimento econômico solidário (EES) é a expressão de uma atividade econômica realizada através do trabalho associativo, da posse coletiva dos meios de produção e da autogestão ou gestão coletiva. Trata-se de uma forma social específica de produção que se contrapõe à forma típica da produção capitalista de trabalho assalariado (GAIGER, 2003). Num EES, a relação capital e trabalho apresenta-se de modo socialmente indivisível, inseparável ou, ainda, fundida (GAIGER, 2006, 2000; SINGER, 2004). Antagonicamente, na produção capitalista, o trabalho é posicionado de forma subordinada

na relação com o capital (SANTOS; RODRÍGUES, 2004), num mecanismo peculiar que transforma o trabalho em mercadoria.

Os meios de produção num EES pertencem ao coletivo dos trabalhadores associados, não havendo, deste modo, um “dono” do negócio ou a figura do patrão. Consequentemente, o resultado econômico daquilo que é produzido e vendido ou negociado é, via de regra, dividido entre os trabalhadores associados de acordo com critérios por eles definidos. Isto é, são os trabalhadores que decidem como o trabalho será remunerado, estabelecendo suas próprias regras baseadas em princípios significativos para o coletivo dos envolvidos. Denominações como lucro e salário, por exemplo, perdem completamente o sentido neste contexto.

A autogestão ou gestão coletiva constitui-se outro pilar fundamental dos EES. Envolve uma autodeterminação que se traduz numa condição de responsabilidade e autonomia para definir as suas próprias orientações de organização e funcionamento. Requer relações balizadas pela igualdade e pelo poder compartilhado, o que impõe um certo grau de dificuldade a trabalhadores associados, habituados, em geral, a uma cultura heterogestionária (VIEIRA, 2020).

Os EES, no Brasil, assumem uma variedade de formas - associações, cooperativas, empresas recuperadas, grupos informais, centrais de comercialização, bancos populares e fundos solidários - que expressam uma diversidade do modo como organizam e desenvolvem a atividade produtiva, mas que, grosso modo, compartilham fragilidades e obstáculos que cerceiam as suas possibilidades de desenvolvimento e maturação.

Tais dificuldades são conhecidas do mapeamento da economia solidária no Brasil (2005-2007 e 2009-2013)¹ e do Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (2015-2019)² que apontam desde instalações precárias, o acesso insuficiente a crédito, as limitações técnicas e gerenciais que se refletem na produção, gestão e comercialização. Além disso, grande parte dos trabalhadores da economia solidária tem alcance limitado a direitos sociais, econômicos e previdenciários. Ressalte-se que, de um

¹ Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/sies>. Acesso em 20mar.2022

² Disponível em: <https://ecosol.dieese.org.br/index.php>. Acesso em 20mar.2022

modo geral, os EES operam em condições pouco favoráveis, influenciados também pelos territórios onde estão localizados. Em alguns territórios, o tecido social apresenta-se com um tipo de densidade que possibilita, ao longo do tempo, a formação de redes institucionais que favorecem a disseminação de práticas sociais mais favoráveis aos EES, em outros, tal densidade é inexistente ou precária (VIEIRA, 2020).

OS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CESOL)

O enquadramento institucional dos Cesol

A política de assistência técnica dos Cesol é formulada no âmbito do programa governamental, multisetorial, *Vida Melhor*, que tem a inclusão socioprodutiva pelo trabalho decente de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica como finalidade (BAHIA, [2019]; MATOS *et al*, 2015; VASCONCELOS *et al*, 2015).

Os Cesol existem na Bahia desde 2008. Até 2011, estavam em funcionamento no estado dois Cesol: um na capital, Salvador, e outro no interior. Nesta primeira fase de atuação dos Cesol, a metodologia de centro público adotada foi a da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) (OLIVA; REIS; MEIRA, 2009; VASCONCELOS *et al*, 2015; REIS; ALMEIDA FILHO, 2016), com um plano de atendimento aos EES que consistia em consultorias e cursos de qualificação pontuais, mais focado na comercialização e divulgação de produtos. A partir de 2012, o escopo dos Cesol foi modificado, incorporando uma nova proposta de trabalho que se pretende “inovadora”, em que a assistência técnica socioprodutiva ganha centralidade. A abrangência da política é ampliada, projetando-se a instalação de Cesol nos diversos territórios. O estudo que se apresenta abrange, justamente, o período a partir de 2012.

Um outro traço de mudança relevante foi a transferência da gestão dos Cesol do Estado para organizações sociais (OS) selecionadas por meio de edital e chamada pública. Desde que iniciou a implementação da política de assistência técnica sob o modelo de contrato de gestão, e até o ano de 2018, foram instalados 16 Cesol e assumiram a gestão de

Cesol um número de 12 OS, em 18 territórios³. Dos 16 Cesol, sete contratos foram interrompidos e três Cesol não chegaram a funcionar plenamente, seja por desistência da OS, seja por dificuldades administrativas, de gestão ou dificuldades com a prestação de contas.

A flexibilidade e autonomia administrativa são pontos principais do arranjo de gestão de políticas públicas pelas OS, num pressuposto de maior eficiência na gestão em comparação com a gestão direta do Estado. Argumenta-se que possibilita uma maior democratização na implementação das políticas, mas Teodósio (2001, p. 247) alerta que o setor é extremamente heterogêneo e que podem existir tanto práticas que efetivamente modernizem a gestão pública e fomentem a cidadania quanto “modernizações conservadoras” que terminam por reproduzir práticas clientelísticas e arcaicas. Compreende-se que o modelo por si só não pode ser tomado como uma inovação modernizadora e eficiente, pois depende de fatores que poderão concorrer para um melhor desempenho e um maior ou menor controle social.

No caso da Bahia, o contrato de gestão é um instrumento jurídico administrativo muito usado no Estado para a execução de ações públicas, porém, para a Superintendência de Economia Solidária (SESOL), instância do governo responsável pela coordenação da política dos Cesol, foi a primeira experiência. Assim, na altura da implantação dos Cesol, pelo lado do governo faltava a prática para manejar o instrumento contrato de gestão, e, do lado das OS, havia insuficiência de conhecimento e organização necessários para assumir uma política do porte da política de assistência técnica dos Cesol.

METODOLOGIA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A concepção da metodologia de assistência técnica do Cesol integra entendimentos específicos no que diz respeito à sustentabilidade dos ESS e à sua articulação com as políticas de proteção social, particularmente no que se refere à capacitação dos membros dos EES.

Garantir condições à sustentabilidade dos EES significa desenvolver ações que incidam no alívio ou superação das principais fontes de privação de forma a ultrapassar

³ Esclareça-se que cada CESOL pode atender a mais de um território e uma OS pode gerir a mais de um CESOL

insuficiências preexistentes e promover o desenvolvimento dessa economia em condições menos desfavoráveis e mais justas (KRAYCHETE, 2021). A sustentabilidade, neste caso, pressupõe uma multidimensionalidade que incorpora requisitos para além do âmbito econômico, abrangendo o âmbito governamental - na formulação e implementação de políticas apropriadas -, o âmbito institucional - na busca de soluções para problemas e na criação de tecnologias sociais - e o âmbito micro, na forma de participação dos movimentos sociais e no aperfeiçoamento contínuo das práticas autogestionárias.

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

Com o novo enquadramento dos Cesol em 2012, a política de assistência técnica foi concebida em articulação com as demais políticas de proteção social. A assistência técnica foi considerada “como um processo educativo de difusão de tecnologias adequadas às características organizacionais dos empreendimentos [...]” (BAHIA, [2019], p. 10), envolvendo um conjunto de conhecimentos e práticas multidisciplinares, desde que estejam identificados com as necessidades dos trabalhadores associados e dos empreendimentos. Dirige-se para a formação e o aperfeiçoamento dos trabalhadores envolvidos e o aprimoramento da atividade econômica realizada, considerando e respeitando as suas peculiaridades que expressam uma forma diferente de produzir e de organizar o trabalho, que é associativo e autogestionário.

O processo concebido para a assistência técnica dos Cesol aos EES foi estruturado em procedimentos que se articulam. A primeira etapa prevista é o estudo de viabilidade, indispensável para o passo seguinte, que é a construção de um plano de ação.

O estudo de viabilidade do empreendimento evidenciará as necessidades de aprimoramentos tanto em termos de capacitações e treinamentos específicos quanto de investimentos em geral.

O plano de ação é o instrumento criado para sistematizar as necessidades do empreendimento identificadas no estudo de viabilidade, selecionando aquelas que serão transformadas em objeto da assistência técnica direta do Cesol e aquelas que serão encaminhadas para outras mediações institucionais ou para projetos de financiamento submetidos a editais de órgãos de governo ou organizações não governamentais.

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

A metodologia de assistência técnica dos Cesol foi concebida tendo o estudo de viabilidade como um elemento central. A adoção desta metodologia de estudo de viabilidade ancorou-se na sua adequação às condições e características dos EES, diferenciando-se dos tradicionais instrumentos de gestão, nomeadamente, dos planos de negócio e das pesquisas de mercado formulados originalmente para atender às necessidades das empresas capitalistas. A definição de uma metodologia específica para EES justifica-se, fundamentalmente, porque as condições que viabilizam um EES são muito diferentes das condições de uma empresa capitalista. É o conjunto dos trabalhadores associados que define e decide sobre as regras a reger as relações no empreendimento, suscitando e requerendo “[...] mecanismos democráticos de controle e de gestão. [...]” (KRAYCHETE, 2012b, p. 20). Informações sobre como serão divididas as tarefas e responsabilidades ou como será a forma de remuneração dos trabalhadores associados são parte fundamental deste estudo de viabilidade.

Conhecer bem a atividade econômica que se está a empreender é fundamental, mas, entre empreendimentos dos setores populares, não é incomum a ocorrência de lacunas de conhecimentos. Há empreendimentos que trabalham sem conhecer os custos da atividade realizada e sem ter um acompanhamento contábil das suas receitas. (SILVA; CARNEIRO, 2016). São conhecimentos essenciais que, uma vez dominados minimamente, capacitam os trabalhadores associados a fazerem projeções e escolhas a respeito dos processos de produção, comercialização e gestão do empreendimento com mais autonomia, isto é, identificando com conhecimento e segurança o que se deseja e para quê (KRAYCHETE, 2012a).

O estudo de viabilidade consiste, então, num processo de construção de conhecimentos sobre a amplitude de aspectos que compõe um empreendimento. Como bem afirma Kraychete (2012b): “Se o que buscamos são formas de trabalho *economicamente viáveis e emancipadoras*, a eficiência econômica e o modo de gestão não podem ser pensados separadamente.”⁴ (p. 22). Abrange, simultaneamente, tanto os aspectos econômicos e técnicos, como aspectos gestionários, nomeadamente, as relações associativas entre os trabalhadores, identificando regras que organizam o cotidiano do trabalho coletivo que, em si, pode implicar uma complexidade maior do que outras formas sociais de trabalho, pois requer uma disponibilidade para compartilhar decisões e poder, e de submeter-se à decisão supraindividual. Assim, o estudo de viabilidade é um dispositivo que convoca a reflexões e que cria condições de questionamentos sobre as relações dos trabalhadores associados entre si, do empreendimento com o entorno quer seja a comunidade local, o território em que se insere, quer seja o mercado ou instâncias de governo. (KRAYCHETE, 2007).

O estudo de viabilidade é, ao mesmo tempo, um meio e um fim. Como um meio define-se como um processo educativo que exige uma construção com a participação dos trabalhadores. São eles que fornecem as informações sobre o seu “fazer” e expressam o conhecimento sobre a organização do empreendimento tal como vivenciam na prática cotidiana do trabalho. Ao fazê-lo, revelam também o que não sabem ou o que ainda não está plenamente assimilado. Pode-se afirmar que o estudo de viabilidade “[...] convoca à (re)organização dos saberes já existentes e a novas conexões e conseqüente ampliação do conhecimento.” (AGUIAR, 2007, p. 120). À medida que sistematizam um “fazer”, refletem sobre a atividade realizada, criando a possibilidade de novas formulações e aprimoramentos. Como um fim ou um resultado, o estudo de viabilidade apresenta, de modo sistematizado, o perfil do empreendimento o mais completo possível, apontando as diversas demandas de assistência técnica para aperfeiçoamento da atividade.

Ressalte-se que a adoção da metodologia do estudo de viabilidade pelos Cesol é uma determinação do contrato de gestão pactuado com as OS e para a sua efetivação foi previsto

⁴ Em itálico e grifado no original

um investimento inicial em capacitação a fim de prover às equipes de profissionais um aporte teórico e instrumental.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA DE PESQUISA

A estratégia metodológica de pesquisa assentou-se numa abordagem intensiva que, do ponto de vista epistemológico, ancorou-se num grande entrosamento com o objeto de estudo pelo fato de a investigadora principal, entre os anos de 2012 e 2015, ter integrado o grupo responsável por capacitar as equipes de profissionais atuantes nos Cesol na metodologia do estudo de viabilidade. Porém, a investigação foi realizada num momento posterior, entre 2016 e 2019, já num período de afastamento das funções.

Na seleção dos Cesol, o objeto empírico de análise, buscou-se definir critérios que contribuíssem para uma escolha representativa da realidade, tendo em conta a quantidade de Cesol efetivamente em funcionamento. Quatro Cesol foram selecionados, com base em três variáveis: tipos de EES mais assistidos, considerando o âmbito rural ou urbano; características sociais e econômicas dos territórios de abrangência a partir da implementação da política pelas OS; e incorporação efetiva da metodologia do estudo de viabilidade por parte das OS.

Na seleção das OS, buscou-se tanto aquelas que já tinham histórico de projetos e ações no âmbito da economia solidária e afins quanto as que não tinham, e OS que já possuíam algum enraizamento no território do Cesol com outras que não tinham.

As técnicas de coleta de dados usadas foram a análise documental, observação direta e entrevistas aprofundadas semiestruturadas. Foram realizadas 18 entrevistas, das quais 15 entrevistas foram individuais e 3 coletivas, envolvendo um total de 38 pessoas. Dos entrevistados individuais, 11 eram promotores privados da política, 3 promotores públicos da política, e 01 membro representante de EES acompanhado por Cesol. Todas as entrevistas coletivas foram feitas com os trabalhadores associados, representantes de EES acompanhados por Cesol. Dos 14 promotores da política entrevistados, seis eram mulheres e oito homens. Entre os representantes de empreendimentos, a maioria era formada por mulheres, um número de 22, e apenas dois homens. O quadro abaixo apresenta um breve detalhamento do perfil dos entrevistados.

Quadro - Tipos de entrevistas / pertença institucional, cargo ocupado, idade e escolaridade

Pertença Institucional	Cargo Ocupado	Idade	Escolaridade
Entrevistas individuais com os promotores públicos e privados da política			
Governo	coordenação da política	55 a.	superior
Governo	coordenação da política	39 a.	superior
Governo	coordenação da política	44 a.	superior
Cesol 1	presidência da OS	54 a.	básica
Cesol 1	coordenação geral	36 a.	superior
Cesol 1	assessoria técnica	25 a.	superior
Cesol 2	presidência da OS	30 a.	Superior
Cesol 2	coordenação técnica	39 a.	Superior
Cesol 2	assessoria técnica	29 a.	Superior
Cesol 3	presidência da OS	53 a.	Superior
Cesol 3	coordenação geral	63 a.	Superior
Cesol 3	assessoria técnica	28 a.	Superior
Cesol 4	coordenação geral	55 a.	Superior
Cesol 4	assessoria técnica	25 a.	Superior
Entrevistas individual e coletivas com os representantes de EES atendidos pelos Cesol			
Cesol 3 -	presidência de associação	45 a.	intermediária
Cesol 3- grupo 1	coordenação e associadas	30 a. - 78 a.	básica e
Cesol 1- grupo 1	coordenação e associadas	31 a. - 62 a.	intermediária
Cesol 1- grupo 2	coordenação e associados	20 a. - 54 a.	básica
			básica e intermediária

Fonte: (VIEIRA, 2020)

A análise de conteúdo categorial foi o principal meio de trabalho usado para examinar e interpretar os dados coletados.

A DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A discussão a seguir responde ao objetivo de refletir sobre os obstáculos à operacionalização da metodologia de assistência técnica que visa contribuir para a finalidade da política dos Cesol.

Três obstáculos foram identificados. O primeiro relaciona-se com a implementação da metodologia do estudo de viabilidade, elemento que também colabora para uma maior uniformidade na prestação do serviço ao público indicado. O histórico de atuação das OS e a sua relação com os territórios onde atua como gestora de Cesol é o segundo obstáculo com potencial de favorecer ou dificultar a política. E, finalmente, o terceiro, a participação das relações políticas nos processos de operacionalização aponta para a complexidade das políticas públicas.

A implementação da metodologia de assistência técnica: entre a uniformidade e a diversidade da sua implementação

O esforço na formulação da política de conceber um processo de assistência técnica bem articulado, que cumprisse com o objetivo de estruturar o serviço de apoio aos EES de modo adequado em termos de diagnóstico, planejamento, execução e sistematização, baseou-se na criação de uma unidade metodológica que propiciasse uma uniformidade na operacionalização da política, ainda que fossem previstas inovações por parte das OS.

Evidências da pesquisa indicaram oscilações importantes no grau de incorporação da metodologia de assistência técnica pelas OS e coordenações de Cesol, no que se refere à capacidade de realizar adaptações e inovações metodológicas sem sair do escopo da proposta pactuada. O serviço de assistência técnica prestado perdeu muito do seu potencial uma vez que as dificuldades e necessidades de aprimoramento dos empreendimentos não foram captadas e sistematizadas corretamente, isto é, seguindo as recomendações da metodologia. Deste modo, o resultado ficou comprometido tanto no plano mais imediato, considerando as necessidades dos EES ignoradas ou captadas de modo incompleto, quanto no plano mais amplo da política que requereria certa unidade ou uniformidade na oferta do serviço.

Uniformidade em política pública é a condição de distribuição do serviço público com maior equidade entre todos os usuários e pressupõe a implementação da política a partir de um mesmo escopo, seguindo parâmetros iguais ou o mais semelhante possível. (VIEIRA, 2020). Além de visar a uma maior igualdade no acesso ao serviço público oferecido, a condição de uniformidade facilita a coordenação da política por parte do Estado no controle de procedimentos e na avaliação de resultados e uso dos recursos públicos. O seu equacionamento em relação à diversidade, isto é, à variação em relação a processos predefinidos, é condicionado pelas peculiaridades locais, criando algum espaço de adaptação/inovação. De acordo com Souza (2018), os processos de implementação de políticas são marcados pelo paradoxo uniformidade *versus* diversidade, principalmente no que tange às políticas públicas de abrangência nacional. A diversidade como um fator presente na implementação de políticas *per si* não representa uma condição boa ou má, mas sugere a necessidade de monitoramento por parte de quem está na coordenação, neste caso a Superintendência de Economia Solidária.

Na política dos Cesol, que tem dimensão estadual, destacaram-se dois aspectos que refletem o problema da uniformidade: um relaciona-se com a dimensão territorial do estado da Bahia, que contempla uma grande diversidade cultural, social e econômica, o que coloca grandes desafios para o planejamento e para a operacionalização da política; outro diz respeito à gestão dos Cesol realizada por diferentes OS, muitas destas sem conhecimento profundo e de proximidade do território onde irá atuar e sem nenhum histórico de relação com o tema da economia solidária ou áreas afins.

Se o estudo de viabilidade é definido como a primeira etapa da metodologia de assistência técnica, uma vez concluído significa que os elementos para o plano de ação foram sistematizados. A partir daí as assistências técnicas - específicas, gerencial, socioprodutivas e de comercialização (BAHIA, [2019]) - podem ser feitas de acordo com as necessidades levantadas.

Ora, a não incorporação ou a incorporação parcial dos procedimentos metodológicos refletiram-se em inconsistências nos relatórios, que indicavam lacunas nas práticas dos Cesol. Os estudos de viabilidade muitas vezes não foram realizados, resultando em planos de ação baseados em informações colhidas assistematicamente. Em um dos Cesol participantes da pesquisa foi feita uma grande alteração do processo de assistência técnica, com a substituição dos procedimentos metodológicos recomendados e contratualizados com a OS, incluindo a total não incorporação da metodologia do estudo de viabilidade. Em entrevista, o coordenador afirmou que a equipe técnica não trabalhava mais com o "levantamento da viabilidade", mas sim com o "plano de negócio", e conclui dizendo: "Nós capacitamos o pessoal todo em plano de negócio, que é a minha área [...]." (ENTREVISTA, coordenador geral, Cesol).

De fato, dos quatro Cesol participantes da pesquisa empírica, três apresentaram situações que revelaram inconsistências na assimilação do processo de assistência técnica, e apenas um demonstrou incorporar a metodologia corretamente. Além de expressar uma forte incorporação da metodologia de assistência técnica e suas etapas no trabalho de acompanhamento dos empreendimentos, este Cesol apresentou uma boa estruturação do trabalho e desenvolveu uma ação inovadora.

As consequências para a operacionalização da política de uma não assimilação do processo de assistência técnica, tal como foi concebido e recomendado, refletem-se nos

resultados. O imprevisto e as práticas assistemáticas diminuem as oportunidades de desenvolvimento de condições de sustentabilidade para os EES, embora possa haver uma aparência de melhoramentos e mitigações das dificuldades, principalmente quando ocorrem repasses de ativos produtivos, tais como máquinas e equipamentos. Estes ativos, ainda que necessários, não tornam, por si só, uma atividade viável ou mais sustentável.

A trajetória da OS gestora

A trajetória da OS ou o seu histórico de atuação diz respeito à participação direta ou indireta em ações no âmbito da economia popular solidária especificamente, e/ou em áreas afins, como, por exemplo, iniciativas ou projetos ligados à criação de oportunidades de trabalho e renda. Muitas organizações sociais espalhadas pela Bahia têm um histórico de colaborações em projetos que disseminaram, por exemplo, bancos comunitários, moedas sociais, fundos solidários. Incluem-se, ainda, iniciativas com o propósito de promover desenvolvimento comunitário através de mutirões para a construção de equipamentos coletivos ou de apoio às famílias, fomentando a cooperação e o associativismo como estratégias para lidar com as dificuldades sociais e econômicas (SILVA, 2016). A compreensão que se apresenta é que as vivências construídas em economia solidária ou outras áreas afins podem resultar, em um maior ou menor grau, em melhores condições para que uma organização social desenvolva as ações previstas para o Cesol. O acúmulo de saberes, fruto da prática experienciada junto aos problemas e às necessidades dos empreendimentos, e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de uma linguagem apropriada e formas de aproximação contribuem com uma maior vinculação com os trabalhadores associados, integrantes dos EES.

O enraizamento no território de atuação é um outro traço que se mostrou significativo. Expressa a existência prévia de uma atuação social direta ou indireta por parte da OS no território do Cesol ao qual está vinculada. Este enraizamento propicia um conhecimento necessário das características e peculiaridades territoriais, das potencialidades e dificuldades em relação ao ambiente natural, institucional e político capaz de facilitar o planejamento da execução da política. Além disso, também facilita os contatos institucionais que podem se tornar indispensáveis ao longo da implementação e

operacionalização da política e demonstra a importância do capital social (BOURDIEU, 2003) como padrão de confiança.

Não se pode desprezar que obter reconhecimento dos pares sobre o trabalho previamente desenvolvido no território de atuação é uma mais valia com potencial de facilitar o diálogo interinstitucional e resultar em melhores condições de implementação da política, como revelou um dos entrevistados da pesquisa: “[...] A gente tem uma legitimidade no território reconhecida que nos gabarita a transitar, sem dificuldade, pelos empreendimentos. A gente conhece muito esse território e é bastante entranhada a relação da [OS] com as outras entidades e os empreendimentos. [...]” (Entrevista, coordenador geral, Cesol).

Entre as OS que participaram do estudo, apenas uma reunia as duas variáveis: uma reconhecida trajetória no campo da economia solidária e o enraizamento no território de atuação do Cesol. Metade das OS do estudo não possuía experiência prévia em economia solidária e nem em áreas afins, e uma delas assumiu a gestão de Cesol num território no qual não tinha qualquer tipo de inserção e conhecimento: “O Cesol chegou [no território] com uma grande dificuldade (...). A gente veio com os objetivos determinados pela SETRE⁵ de identificar associações, e a ideia de fazer um trabalho mais profundo do que a gente fez. Mas o que dificultou foi porque a gente não conhecia. [...]” (ENTREVISTA, assessora técnica, Cesol).

O enraizamento territorial da OS foi a condição que demonstrou configurar um maior benefício à inserção e aceitação da proposta de trabalho dos Cesol nos territórios e à construção de relações colaborativas para a efetivação dos objetivos de desenvolvimento para os empreendimentos. Concluiu-se que possuir um enraizamento prévio confere às OS condições ampliadas de conhecimento dos territórios, dos atores públicos e privados e dos próprios empreendimentos locais, elementos que se refletem na dinâmica do Cesol e na potencialização das condições de sustentabilidade. Para os Cesol que, ao serem implantados, já contam com uma rede de apoio territorial, as vantagens são evidentes, como demonstra o relato a seguir:

⁵ Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE) em que está inserida a Superintendência de Economia Solidária (SESOL).

[...] quando o Cesol veio pra ser executado pela [OS] já tinha uma estrutura, já tinha um trabalho de base, já tinha um trabalho de articulação em rede. A execução do Cesol, obviamente, se valeu de toda essa estrutura e de toda essa articulação que a [OS] tinha. Eu acho que isso é um ponto fundamental pro sucesso do Cesol. Se valer de toda essa articulação, da experiência de comercialização que a [OS] já tem construído de acesso a políticas públicas, eu acho que é um fator bastante positivo. (ENTREVISTA, assessora técnica, Cesol).

Os dados empíricos mostraram que a situação mais favorável ocorre quando, cumulativamente, as duas variáveis estão presentes na implementação da política.

As condições institucionais e políticas

A política pública enquanto atuação planejada face a um problema ou necessidade é também expressão de disputas de ideias e prioridades, mas também de interesses a mobilizar decisões sobre recursos e alocações de bens e serviços.

Ao tratar dos recursos financeiros destinados ao funcionamento dos Cesol, ficou evidenciado que o valor de cada contrato para instalar e operar os Cesol foi bastante atrativo, considerando que as OS atendem a um regulamento próprio, que amplia sua capacidade de negociação de prazos e formas de pagamento, quando comparado com o Estado. Apesar da suficiente dotação de recursos, estes não foram pagos com a regularidade prevista, o que se tornou um obstáculo para a operacionalização da política.

As dificuldades geradas pelos atrasos dos repasses influenciaram a continuidade das ações. Com a suspensão da regularidade do pagamento das parcelas relativas a cada contrato - que seriam pagas a cada trimestre após a entrega de um relatório descritivo das ações efetuadas -, o funcionamento dos Cesol, de um modo geral, terminou por ser impactado. Os gestores precisaram encontrar soluções para manter a implementação da política ativa. Nos casos em que foi possível manejar recursos de outros projetos ou criar condições através de reformulações e mobilizar parcerias geradoras de economia de custo, o trabalho do Cesol seguiu sendo feito, com mais ou menos restrições.

Uma solução criada e reproduzida por todos os Cesol que se mantiveram em funcionamento foi a redução do número de profissionais da equipe técnica que compõe o serviço. Esta redução teve consequências importantes. No processo de assistência técnica, há desdobramentos que devem ser acompanhados pelos técnicos do Cesol junto aos

empreendimentos atendidos. Na medida em que não havia profissionais em número suficiente para efetivar o planejamento previsto, a consequência imediata foi a diminuição de apoios aos empreendimentos, gerando descontinuidade no acompanhamento de ações iniciadas, tal como revelou um assessor técnico de Cesol: “[...] tinham 12 técnicos, depois ficaram quatro e com a mesma meta. Então ficava meio ruim, impossível de a gente desenvolver o mesmo trabalho que 12 pessoas faziam. [...] a gente acabava não atendendo a todas as demandas e as expectativas dos empreendimentos. [...]”. (ENTREVISTA, assessor técnico, Cesol).

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

A irregularidade do repasse foi um problema para os gestores dos Cesol e também para a equipe do governo que coordena a política, com desdobramentos em relação ao processo de monitoramento, responsável por acompanhar sistematicamente a prestação do serviço. Há indícios de que o monitoramento foi realizado por uma diminuta equipe de trabalho e que os deslocamentos para as visitas *in loco* foram cancelados. Entre as consequências está a não possibilidade de verificar com segurança se as determinações dos contratos de gestão foram efetivadas em maior ou menor grau, com maior ou menor qualidade. Mesmo não tendo sido objeto desse estudo perscrutar a eficiência e eficácia da política dos Cesol, este é um conteúdo necessário, não apenas porque há que se identificar a

concretude dos resultados efetuados ao longo de tantos anos de atuação e investimento público, como também garantir meios de sistematizar as experiências para aperfeiçoá-las e para que possam ser replicadas.

Segundo Boneti (2017, p.16), o poder de negociação no âmbito da formulação e operacionalização de políticas públicas relaciona-se com a força política e econômica dos interesses envolvidos na totalidade dos “agentes de poder”. Notou-se, à época, que a correlação de forças dentro do governo entre grupos de diferentes partidos políticos contribuiu para a subvalorização e o desprestígio dessa política e trouxe como consequência a interferência na liberação dos recursos financeiros, impondo desdobramentos indesejáveis para o trabalho dos Cesol. Vale dizer que esta compreensão era compartilhada por muitos operadores da política: “Percebo que há resistências dentro do governo à continuidade dos centros públicos. (...) Esses atrasos que houve, não tenho a menor dúvida que foram ações deliberadas. Foram ações deliberadas pra diminuir o ritmo dessas atividades. É uma queixa que eu tenho.” (ENTREVISTA, coordenador geral, Cesol). Apesar de ter ocorrido contingenciamento justificado por crise fiscal, a restrição de recursos foi a parte mais visível de uma disputa de poder e de recursos no interior do governo.

Estes fatos concorreram para obstaculizar a operacionalização da política, impactando diretamente as ações quer de monitoramento por parte da equipe de governo quer de assistência técnica aos EES. Para além do constrangimento relacionado com os recursos, as ações junto aos empreendimentos foram afetadas pela descontinuidade, pela suspensão total ou parcial do serviço de assistência técnica, interrupção de capacitações e a diminuição de reuniões de orientação para a equipe de assessoria técnica, tal como relatou uma das coordenadoras de Cesol: “Isso dificulta porque os empreendimentos começam a desacreditar no nosso trabalho e o técnico, que eu tenho que manter o tempo inteiro empenhado naquilo, até ele desanima [...]” (ENTREVISTA, coordenadora técnica, Cesol). Além da desmotivação dos profissionais, foi evidente o receio da ameaça de suspensão do contrato de trabalho por falta de condição de pagamento por parte das OS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como propósito compreender como as condições definidas pela política dos Cesol da Bahia se desenvolvem na sua prática de implementação com objetivos de promoção de sustentabilidade dos EES.

A investigação realizada ocorreu num momento em que o Estado não efetuou, de modo regular, os pagamentos dos recursos financeiros para a manutenção da política de assistência técnica dos Cesol, o que teve como resultado uma suspensão parcial ou mesmo interrupção das ações dos sete Cesol que estavam contratados. Dos quatro casos estudados, verificamos, em três deles, uma oscilação na incorporação da metodologia pactuada ou o total afastamento da assessoria técnica aos EES. A relação prévia com a economia solidária e com o território de atuação são condições que contribuem para a manutenção do alinhamento das OS com o cumprimento daquilo que eram os requisitos e as condições de implementação da metodologia de assistência técnica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, K. Economia dos Setores Populares: modos de gestão e estratégias de formação. In: KRAYCHETE, G.; AGUIAR, K. (org) **Economia dos Setores Populares: sustentabilidade e estratégias de formação**, p. 106-121. São Leopoldo: Oikos, 2007.

BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia. **Edital de seleção nº 003/2013**. Destinado à Seleção de Entidade de Direito Privado Sem Fins Lucrativos, Qualificada ou que Pretenda Qualificar-se como Organização Social, para Prestação do Serviço de Assistência Técnica a Empreendimentos de Economia Solidária e Rede de Economia Solidária e de Comércio Justo e Solidário, por Meio de Implantação de Centro Público de Economia Solidária. Salvador: Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia, [2019]. Disponível em: http://www.setre.ba.gov.br/arquivos/File/ArquivosPDF/edital_setre_16_07_2013.pdf. Acesso em: 19 Abril. 2019.

BONETI, L. **Políticas Públicas por Dentro**. Buenos Aires: CLACSO, San Pablo: Mercado de Letras, 2017. *Ebook*. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002015938/Políticas_publicas_por_dentro.pdf f Acesso em: 03 nov. 2018.

BOURDIEU, P. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CORAGGIO, J. L. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. **Otra Economía**, Volume II, n. 3., p. 41-57. 2º semestre/ 2008. Disponível em:

<https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/1105> Acesso em: 20 Mar. 2019

GAIGER, I. A Racionalidade dos Formatos Produtivos Autogestionários. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2, p. 512-545. Brasília. Maio/ago 2006.

GAIGER, I. A Economia Solidária Diante do Modo de Produção Capitalista. **Caderno CRH**, n. 39. Salvador. Jul/Dez 2003, p. 181-211. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18642>. Acesso em: 10 fev. 2018.

GAIGER, I. Sentido e Possibilidades da Economia Solidária hoje. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (Org). **Economia dos Setores populares**: entre a realidade e a utopia, p. 95-108. Salvador: Editora Vozes, 2000.

KRAYCHETE, G. **Economia dos Setores Populares e Inserção Social pelo Trabalho**: a reprodução da vida para além da norma salarial. São Leopoldo: Oikos, 2021. *Ebook*. Disponível em: <https://oikoseditora.com.br/files/Economia%20dos%20setores%20populares%20-%20E-book.pdf> Acesso em: 10 jul. 2021.

KRAYCHETE, G. Economia Popular Solidária: indicadores para qual sustentabilidade. In: KRAYCHETE, G.; CARVALHO, P. (org). **Economia Popular Solidária**: indicadores para a sustentabilidade, p. 15-25. Porto Alegre: Tomo Ed., 2012a.

KRAYCHETE, G. Viabilidade Econômica e Sustentabilidade dos Empreendimentos da Economia Solidária. **Caderno de Textos e de Exercícios**. Salvador: ITCP UCSal/CEAS. Mar/2012b.

KRAYCHETE, G. Economia popular solidária: sustentabilidade e transformação social. In: KRAYCHETE, G. e AGUIAR, K. (org) **Economia dos Setores Populares: sustentabilidade e estratégias de formação**, p. 32-60. São Leopoldo: Oikos, 2007.

MATOS, L. S. *et al.* Inovação na Gestão Pública Baiana: análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária. **Revista Nau Social**, v. 6, n. 10. Nov. 2015/Abr. 2016, p. 09-30. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31325>. Acesso em: 9 mar. 2022.

OLIVA, H.; REIS, T. A.; MEIRA, L. Economia Solidária no Governo da Bahia. **Mercado de Trabalho**, n. 39, IPEA. Mai. 2009, p. 49-55. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4068/1/bmt39_07_ES2Helbeth_Tatiana_Ludmila.pdf. Acesso em: 10 set. 2017.

REIS, T. A.; ALMEIDA FILHO, M. B. Institucionalização e Instrumentos da Política de Economia Solidária: Reflexões à luz da experiência da Bahia. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.1, p.81-98. São Paulo, 2016. Disponível em [Vista do v. 1 n. 1 \(2016\) \(unb.br\)](http://Vista.do.v.1.n.1(2016).unb.br) Acesso em: 17 Jun. 2018.

SILVA, S. P.; CARNEIRO, L. M. **Os Novos Dados do Mapeamento de Economia Solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos

empreendimentos. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7410/1/RP_Os%20Novos%20dados%20do%20mapeamento%20de%20economia%20solid%C3%A1ria%20no%20Brasil_2016.pdf Acesso em: 20 Mai.2018.

SILVA, R. M. A. da. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**. v.1, n. 1. p. 08-34. São Paulo: Unitrabalho, 2016. Disponível em [Vista do v. 1 n. 1 \(2016\) \(unb.br\)](#) Acesso em: 29 Maio. 2018.

SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. *In*: SANTOS, B. de S. (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**, p. 81-129. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. *Ebook*. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 15 Nov.2019.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. **Pensar pelo Averso o Terceiro Setor: mitos, dilemas e perspectivas da ação social organizada nas políticas sociais**, p. 241-262. Lusotopie, 2002.

VASCONCELOS, A. D. P. *et al.* **Análise do processo de implantação dos centros públicos de economia solidária (CESOL) na gestão pública baiana**. Congresso de Pesquisadores de Economia Solidária (ANAI), p. 01-16. São Carlos: Diagrama Editorial, 2015,. Disponível em: http://www.conpes.ufscar.br/wp-content/uploads/trabalhos/gt5/sessao-1/vasconcelos_albene_diciula_piaupdf.pdf. Acesso em 10 Set.2017.

VIEIRA, P. **A Política dos centros públicos de economia solidária no estado da Bahia: um estudo sociológico**. 2020. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Letras, Universidade do Porto, Porto, 2020.

Dados das autoras

Patrícia Carvalho Vieira

Doutora em sociologia pela Universidade do Porto; pesquisadora vinculada ao Net/DGP/CNPq. E-mail: pcvalfaya@gmail.com.

Cristina Parente

Professora Associada com Agregação do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Investigadora do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. E-mail: cparente@letras.up.pt.