

A AGRICULTURA FAMILIAR NA ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMABREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA BAHIA

Karina Lima Oliveira ¹
Gilca Garcia de Oliveira ²

RESUMO

Este trabalho objetiva discutir o papel estratégico da economia solidária para a agricultura familiar, como uma alternativa de enfrentamento a alguns desafios, como o acesso à assistência técnica e os entraves à comercialização. Desenvolvido em sistemas cooperativos de todos os ramos, o cooperativismo e a economia solidária se tornaram uma ferramenta relevante para a agricultura familiar, promovendo a inclusão social articulando iniciativas econômicas que ampliam as oportunidades de trabalho, a distribuição de renda e a produção de alimentos. Mas para que isso se fortaleça é necessário que o país avance na garantia de políticas que empoderem o segmento. A Bahia tem desenvolvido políticas públicas relevantes nesse sentido, a partir de ações de formação, assistência técnica e apoio à produção e à comercialização. No entanto, muito ainda precisa ser feito, no sentido de ampliar o atendimento aos agricultores familiares, e incentivar as práticas da economia solidária.

Palavras-chave: Economia Solidária; Agricultura Familiar; Políticas Públicas; Avaliação; Ciclo da Política Pública.

ABSTRACT

This work aims to discuss the strategic role of the solidary economy for family farming, as an alternative to confront some challenges, such as access to technical assistance and marketing efforts. Developed in cooperative systems of all branches, cooperativism and the solidary economy became a relevant tool for family farming, promoting social inclusion by articulating economic initiatives that expands work opportunities, income distribution and food production. But for this to be strengthened, it is necessary that the country advances in guaranteeing policies that empower the segment. In Bahia, relevant public policies have been developed in this sense, starting from training, technical assistance and support for production and marketing. However, there is still a lot to be done, in order to expand or care for family farmers, and to encourage solidary economy practices.

Keywords: Solidary Economy; Family agriculture; Public politics; Evaluation; Public Policy Cycle.

¹ Doutoranda do Curso de Economia/ Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal da Bahia – UFBA, karina_econ@yahoo.com.br.

² Coautor ou Professor orientador: Doutora em Economia, Faculdade de Economia - Docente na Universidade Federal da Bahia – UFBA, ggo@ufba.br

INTRODUÇÃO

A economia solidária vem se apresentando, como uma alternativa inovadora de geração de trabalho, renda e de inclusão social, formando uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas em cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras.

De acordo com Singer (2002), “a economia solidária foi concebida pelos ‘utópicos’ para ser uma nova sociedade que unisse a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social”. Apresenta várias experiências, abrangendo formas de agricultura familiar, assentamentos de trabalhadores sem-terra, empresas rurais ou industriais recuperadas em cooperativas, redes de recicladores e catadores, clubes de trocas, economias indígenas e quilombolas, dentre outras. Estas práticas realizam-se em atividades de produção de bens, prestação de serviços, assistência técnica, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário.

Neste sentido a economia solidária apresenta-se como uma importante estratégia de desenvolvimento para diversas experiências produtivas no país, com destaque para a agricultura familiar. Esta última por sua vez, possui um dinamismo e características distintas, quando comparada a outros modelos de agricultura, em especial o agronegócio. Neste segmento, a gestão da propriedade é compartilhada pela família. O agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, que é o seu local de trabalho e a sua moradia. A diversidade produtiva também é uma característica importante desse setor, constituindo-se a base da alimentação mundial.

De acordo com Bezerra e Schlindwein (2016), a agricultura familiar recebeu várias definições, sendo caracterizada como agricultura de subsistência, de pequena produção e pobreza. Somente a partir dos trabalhos de Guanzirolí e Cardim (2000), com o Novo Retrato da Agricultura Familiar Redescoberto, que se percebeu o quanto o segmento é importante para o desenvolvimento do país (GUANZIROLI et al., 2011). A partir do reconhecimento da sua contribuição social e produtiva, inicia-se o processo de criação e implantação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

No estado da Bahia, a agricultura familiar possui grande relevância produtiva, econômica, social e cultural, porém ainda enfrentando grandes dificuldades para inserção em mercados competitivos e, de cunho capitalista. Assim, a economia solidária apresenta-se como estratégia a esse enfrentamento, sendo um importante instrumento de desenvolvimento

econômico regional. A Bahia vem desenvolvendo políticas públicas, com relevante aporte de recursos para a Agricultura Familiar e para a Economia Solidária, respectivamente, pelas Secretarias de Desenvolvimento Rural (SDR), a exemplo do Programa Bahia Produtiva, a partir de acordo de empréstimo firmado entre o Estado e o Banco Mundial, para o financiamento (semreembolso) de subprojetos de inclusão socioprodutiva e de abastecimento de água e saneamentodomiciliar, de interesse e necessidades das comunidades de baixa renda da Bahia. Destacam-se também a Bahiater e o Prosemiárido.

No âmbito da Secretaria do Trabalho Emprego Renda e Esporte (SETRE), na Superintendência de Economia Solidária, foram implantados, de forma pioneira, os Centros Públicos de Economia Solidária (CESOLs), espaços multifuncionais públicos, que se destinam a articular oportunidades de geração de renda e de comercialização. As ações são sobretudo na oferta de assistência técnica e extensão rural, na distribuição de insumos e equipamentos e na organização e fomento de processos produtivos. Deve-se destacar, que na assistência aos empreendimentos coletivos e de economia solidária na Bahia, estima-se que 60% é do segmento da agricultura familiar. Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo foi discutir conceitos e algumas características da economia solidária na Bahia e como ela pode ser instrumento estratégico e de apoio ao progresso da agricultura familiar.

De forma específica, buscou-se associar as políticas públicas implementadas neste segmento, a partir da metodologia de análise denominada *policy cycle*. De acordo com Araújo e Rodrigues (2017), neste modelo sequencial, as políticas públicas são concebidas enquanto resultado de um processo que se desenvolve por “etapas, num ciclo político que se repete”.

Este estudo justifica-se, dentre outros aspectos, pela relevância da agricultura familiar e seu encadeamento com a economia solidária na Bahia, e pelo relevante aporte de recursos públicos, objetivando a inclusão socioprodutiva em um estado marcado por fortes desigualdades. E conclui-se neste estudo que apesar da relevante priorização da agricultura familiar no orçamento estadual, fundamentadas em políticas públicas estratégicas, a Bahia carece de uma adequada avaliação da efetividade dos recursos, que se amplie para além da discussão quantitativa, em direção à análise qualitativa. Além desta introdução, este artigo traz um panorama da agricultura família no âmbito da economia solidária, por meio de conceitos e alinhamentos. Discute também o papel do ciclo da política (*policy cycle*), na determinação das agendas, implantação, execução e avaliação dos projetos desenvolvidos. E por fim, são discutidos os dados das políticas públicas na Bahia, inferindo-se alguns resultados.

METODOLOGIA

O presente estudo pautou-se em métodos descritivo e analítico, utilizando como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, fundamentada em autores como Souza (2006), Singer (2002), Kraychete (2007), Guanziroli (2011) França Filho (2007), Gonçalves (2002), dentre outros, a fim de fomentar a discussão sobre o papel e condução das políticas públicas e da agricultura familiar no âmbito das práticas da economia solidária. Também foi realizado levantamento de dados e a pesquisa documental de projetos desenvolvidos enquanto políticas públicas na Bahia, da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), da Superintendência de Economia Solidária da Secretaria do Trabalho, Emprego e Esporte (SESOL/ SETRE), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,) dentre outros.

Acerca da avaliação das políticas públicas, foi elaborada uma breve revisão da literatura sobre os principais métodos, sendo especificamente adotado para o caso da Bahia, o chamado ciclo da política pública (*policy Cycle*). Esta análise percebe a política pública como um ciclo, formado por diversos estágios, constituindo-se em um processo dinâmico e de aprendizado. Os estágios são: a definição de agenda, identificação de alternativas, seleção, implementação e avaliação, e pode ser compreendido como um fluxo para o desenho de políticas públicas, considerando aspectos como a participação de todos os agentes envolvidos, assim como, suas limitações, oportunidades e a organização das atividades a serem desenvolvidas.

No caso específico do estado da Bahia, a agenda tem sido pautada sobretudo na elaboração e execução de projetos voltados às questões da mitigação da pobreza e da inclusão socioprodutiva, sendo a economia solidária e agricultura familiar, áreas de grande potencial para a redução das vulnerabilidades, a partir da geração de trabalho e renda, sendo implementados mecanismos de acompanhamento e avaliação, ainda que se possa aperfeiçoar.

REFERENCIAL TEÓRICO

Economia Solidária

A economia solidária tem sua origem a partir do cooperativismo, surgido logo após a revolução industrial em meados do século XVIII na Grã-Bretanha, sendo este período caracterizado por eventos relevantes, como a expansão do uso da máquina a vapor, desempregando um grande contingente da força de trabalho na época e modificando as relações

de trabalho. Outro aspecto importante era a extrema “exploração do trabalho do homem pelo homem” e suas complexas relações.

De acordo com Paul Singer (2002), “a economia solidária foi concebida pelos ‘utópicos’ para ser uma nova sociedade que unisse a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social”. O cooperativismo autogerido buscou através do tempo, uma forma justa e democrática de trabalho e geração de renda que, mais tarde, iria constituir a atual economia solidária.

Assim, a economia solidária retoma as disputas dos trabalhadores por direitos, que tiveram origem no início do século XIX, sob a forma de cooperativismo, como uma forma de resistência contra os impactos negativos do capitalismo industrial. Ao longo do século XX, mudanças importantes de ordem econômica e social, ocorridas no mundo, colocaram em discussão o modelo de relação capitalista de trabalho.

A expansão da informalidade e a precarização das relações formais de trabalho configuraram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego, levando trabalhadores a se sujeitarem a ocupações em que seus direitos sociais são abdicados para garantir sua sobrevivência diária.

Segundo Santos et al. (2012), o surgimento da economia solidária foi impulsionado pelo surgimento do chamado excedente de mão-de-obra, resultado do êxodo rural, e pelo surgimento de movimentos sociais em busca de diferentes organizações de trabalho. Ao constituírem um empreendimento solidário, os atores envolvidos objetivam o seu crescimento e êxito, e assim, os empreendimentos tornam-se viáveis e sustentáveis com o tempo. O trabalho cooperado, organizado e solidário representa uma forma significativa de promover o desenvolvimento econômico e social para sociedades carentes de renda e de políticas públicas pertinentes (TAUILE; RODRIGUES, 2004).

De acordo com Lisboa (2005), as iniciativas de Economia Solidária apresentam-se sob diferentes experiências, incluindo a agricultura familiar, empresas recuperadas através de autogestão, cooperativas, associações, economias indígenas, quilombolas, dentre outras. Segundo (TAUILE; RODRIGUES, 2004, p.36), os empreendimentos solidários: “surgem em grande número, sejam de produção, trabalho, consumo ou crédito, dentro de um movimento cada vez mais combinado entre a sociedade civil e as políticas públicas progressivas”. No entanto, a prática da economia solidária prevê unidade entre a posse e o uso dos meios de produção, no qual o poder de decisão, controle e a administração destes empreendimentos são dos trabalhadores associados, obedecendo ao princípio de igualdade de direitos. Por esse

motivo, esse modelo de economia traz a denominação “solidária”: “a novidade, a força e o diferencial da economia solidária gravita em torno da ideia de solidariedade” (LISBOA, 2005, p.110).

A experiência de uma relação de trabalho baseada na dignidade, afetividade, solidariedade e equidade de direitos, torna o trabalhador associado motivado ao desenvolvimento do trabalho cooperado, tendo em vista que seu emprego se dá por um acordo mútuo, além de dispor de maior capacidade laboral. Deve-se destacar, que embora consista em uma alternativa ao modelo capitalismo, não se trata aqui de um setor não busque a resultados positivos, ou que não pratique atividades comerciais. A diferença é que os empreendimentos solidários não buscam pelo lucro máximo, pelo contrário, é o lucro, aqui denominado de excedente, resultado ou sobras de suas atividades mercantis, que viabiliza o investimento, a inovação, a expansão e a sustentabilidade dessa atividade econômica. Segundo SINGER (2008, P.100):

A economia solidária para ser competitiva no mercado capitalista não pode se furtrar à concentração que incorpora progresso técnico. Experiências vêm demonstrando que cada associação ou cooperativa tem de atingir um tamanho em que ela possa resgatar seus membros da pobreza e acumular sobras que multipliquem fontes de trabalho e renda solidários. Para a economia solidária a conglomeração deve ser fácil porque a solidariedade torna natural a associação entre cooperativas.

No Brasil, a economia solidária ressurgiu no final do século XX como resposta dos trabalhadores e trabalhadoras às novas formas de exclusão e exploração no mundo do trabalho. Baseando-se fundamentalmente em uma forma de produção, consumo e distribuição de riqueza pautada na valorização do ser humano, colocando a questão econômico-financeira do acúmulo de capital de forma ética e equilibrada. Sua base associativa e cooperativista é voltada para a produção, consumo e comercialização de bens e serviços de modo autogerido, justo e solidário, tendo como finalidade a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos e da sociedade. De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, 2014:

A economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário.

Teve expansão, a partir de instituições e entidades que apoiavam iniciativas associativas comunitárias e pela formação e articulação de cooperativas populares, redes de produção e comercialização, feiras de cooperativismo e economia solidária. Atualmente, tem

se articulado em vários fóruns locais e regionais e nacional, além de Conselhos Municipais, Estaduais e o Conselho Nacional de Economia Solidária. Tais iniciativas têm contribuído para o fortalecimento e união destas iniciativas.

Deve-se destacar que em 2003, de forma inédita em âmbito internacional, e reconhecendo um conjunto de práticas solidárias já existentes no Brasil, foi criada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), com o intuito de apoiar essas ações. Sua finalidade era em primeira instância a de promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária mediante políticas integradas visando o desenvolvimento por meio da geração de trabalho e renda com inclusão social.

Na Bahia, em 2007, foi criada a Superintendência de Economia Solidária (SESOL), vinculada à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (SETRE), criando uma esfera institucionalizada no estado para assumir a responsabilidade de implementar uma política estadual de apoio e fomento à economia solidária. Foi concebida no âmbito do Programa Bahia Solidária, que prevê ações de fomento, formação, divulgação e crédito produtivo aos trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária da Bahia, promovendo ações e instrumentos para a organização e sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários. Ao lado disto, também vêm sendo realizados trabalhos no sentido da implementação de um marco jurídico específico para a economia solidária, através da formatação do projeto de lei que cria a Política Estadual de Fomento à Economia Solidária no Estado da Bahia e o Conselho Estadual de Economia Solidária.

O principal marco desta política foi a implantação dos Centros Públicos de Economia Solidária (CESOLs), por meio de contratos de gestão com Organizações da Sociedade Civil, selecionadas via editais. Constituem-se em espaços multifuncionais públicos, destinados a articular oportunidades de geração, fortalecimento e promoção do trabalho coletivo, baseado na economia solidária. Desenvolvem ações de formação, incubação, assistência técnica, divulgação, comercialização, crédito e articulação social e política do movimento de economia solidária, sendo uma ação pioneira no Brasil.

A Agricultura Familiar

Nos últimos 20 anos, o Brasil vem presenciando no desenvolvimento da agricultura familiar, uma nova categoria sociopolítica no meio rural, que nasceu das lutas por reconhecimento e direitos empreendidas por uma gama de protagonistas, especialmente pelos movimentos sociais do campo. Para Niederle *et al* (2015), em resposta aos efeitos da

globalização, abertura comercial, crise econômica, financeirização e redução da capacidade de intervenção do Estado, e legitimados por inúmeros estudos que apontavam para a relevância das agriculturas de base familiar na sustentação da produção e da geração de emprego e renda em diversos países, esses movimentos passaram a reivindicar políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, garantindo expectativas acima do autoconsumo.

A agricultura familiar consiste em um sistema de produção simplificado, comumente adotado por pequenas propriedades rurais, onde o sustento, a moradia e a sobrevivência da família dependem do uso correto da terra. Não é uma atividade recente, mas vem se destacando, devido a sua expansão e capacidade produtiva. Segundo Winck et al. (2014, p.32): “a agricultura familiar não é uma categoria social recente, ou seja, a utilização que lhe tem sido atribuída nos últimos anos assume uma postura diferenciada”. Além da produção de alimentos, este setor merece o reconhecimento pelas suas ações na soberania e segurança alimentar e nutricional, tornando-se uma opção estratégica para reverter “fantasmas” como o êxodo rural, a fome e doenças decorrentes das drásticas transformações nos padrões de consumo alimentar no país.

Apesar da relevância da agricultura familiar, historicamente, este setor sempre esteve excluído das políticas públicas, uma vez que os recursos estatais eram direcionados para produção de *commodities* para a exportação. Desta forma, o aporte de estímulos recebidos por parte dos sucessivos governos assegurou a modernização e a reprodução do agronegócio, e deixando a agricultura familiar em plano inferior das decisões econômicas. Porém, tal cenário começa a mudar, com o reconhecimento da relevância dessa atividade e a sanção da lei nacional da “Agricultura familiar”, nº 11.326 em julho de 2006, que passou a estabelecer princípios e conceitos para essa atividade (BRASIL, 2013).

Somente a partir dos anos de 1990, a agricultura familiar passa a ter reconhecimento enquanto categoria social e produtiva, com a implantação de políticas sobre o tema. De forma geral, pode-se afirmar que até então não havia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, para os agricultores familiares, sendo o importante marco, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

A partir de então, a agricultura familiar passa a ser agenda de diversas políticas públicas de desenvolvimento rural. Dentre elas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), determinando que no mínimo 30% (trinta por cento) do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado na aquisição de gêneros



alimentícios diretamente da agricultura familiar e suas organizações, priorizando as comunidades tradicionais e os assentamentos da reforma agrária (COSTA, et al, 2015).

No entanto, a agricultura familiar no Brasil ainda apresenta grandes entraves, a exemplo da comercialização dos produtos, e em especial à distribuição e concentração de terras.

Segundo Guanziroli, (2003, p.322):

A má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante e, ao mesmo tempo, a principal distorção da estruturação fundiária no Brasil. Entre os agricultores familiares, um número significativo é proprietário de um lote menor que 5 ha, tamanho que, na maior parte do país, dificulta, senão inviabiliza, a exploração sustentável dos estabelecimentos agropecuários. Excluindo atividades de subsistência, a sustentabilidade das pequenas propriedades é crescentemente condicionada pela inserção em determinadas cadeias produtivas, pela localização econômica e grau de capitalização.

A Lei nº 11.326/2006 traz em seu bojo esta definição determinando que se constitui agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos (BRASIL, 2013): área de até 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades; tenha a renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com a família.

Desta forma, dada à relevância que a agricultura familiar brasileira possui, seja pela manutenção do homem no campo, seja pela produção de alimentos, torna-se importante compreender a dinâmica das políticas públicas no contexto da agricultura familiar, para que, assim, seja possível verificar os aspectos positivos e negativos referentes às mesmas. Com os incentivos governamentais, reconhecendo a sua capacidade de produção e importância a atividade agrícola familiar, para o desenvolvimento da região, muitas famílias produzem visando a comercialização para os programas citados anteriormente. Para acessar essa política, os agricultores e agricultoras familiares precisam estar inscritos no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), antiga Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Apesar do Governo anterior (de 2019 a 2022), alinhado às práticas do neoliberalismo financeiro, ressurgem o entendimento das perspectivas futuras e o novo papel das cooperativas e associações para a sua sobrevivência de mercado, tornando urgente a criação de alternativas que garantam a autonomia da agricultura familiar e da economia solidária em relação ao Estado.

Dentre as políticas públicas, desenvolvidas para a agricultura familiar na Bahia, merece destaque o Programa Bahia Produtiva. Executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR, empresa pública vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR, a partir de Acordo de empréstimo firmado com o Banco Interamericano de Reconstrução



e Desenvolvimento (Banco Mundial), objetiva financiar projetos de inclusão socioprodutiva, abastecimento de água, dentre outros.

Outro programa que merece destaque é o BAHIATER, que por meio dos SETAFs³ (unidades territoriais descentralizadas de representação da SDR), objetivam desconcentrar, descentralizar, articular e implementar programas, projetos, ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, e executadas nos Territórios de identidade do estado. E também, desenvolvido pela CAR, o Projeto Pró-Semiárido é parte integrante de um conjunto de políticas públicas para a agenda de erradicação da pobreza, levando serviços e investimentos diretamente para a população, a partir de um acordo de empréstimo com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), da Organização das Nações Unidas (ONU). Objetiva a oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER) contínua e especializada, fomento às atividades de segurança hídrica e de produção sustentável, agroindustrialização e comercialização da produção, e acesso às políticas públicas para o meio rural e a Agricultura Familiar, tais como o Pronaf, Água para Todos, PAA, PNAE, Regularização Fundiária, Garantia Safra, dentre outros.

A Agricultura Familiar no Âmbito da Economia Solidária

Até então, a agricultura familiar tem se destacado devido a sua considerável expansão. Nesse sentido, Winck et al. (2014, p.32) afirma que “a agricultura familiar não é uma categoria social recente, ou seja, a utilização que lhe tem sido atribuída nos últimos anos assume uma postura diferenciada”. Nos últimos anos tem se intensificado ações e políticas públicas estimulando a criação de empreendimentos de economia solidária. Tais iniciativas oferecem redes de apoio institucionais e motivacionais para os empreendimentos.

No entanto, segundo Rutkowski (2007), tais serviços ainda são incipientes quanto ao desenvolvimento e manuseio de ferramentas comuns de gestão e aos pressupostos de técnicas administrativas e econômicas da autogestão, resultando em uma lacuna que poderá comprometer o desenvolvimento sustentável desses empreendimentos, dificultando atividades básicas, como comercialização e acesso a novas técnicas e conhecimentos.

Neste contexto surgem questões a serem encaradas como o desenvolvimento sustentável, que pressupõe uma “interação equilibrada e sustentável das três dimensões essenciais: econômica, social e ambiental” (DOMINGUES, 2009, p.6).

³ Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar.

A dimensão econômica compreende a necessidade de crescimento e desenvolvimento econômico, mas dando atenção à sustentabilidade do ambiente. Na dimensão social, há uma preocupação quanto às necessidades dos indivíduos e da sociedade em que está inserido. E por fim, a dimensão ambiental corresponde à preservação e valorização dos recursos naturais e do ambiente (DOMINGUES, 2009). A busca pelo desenvolvimento sustentável solidário deve iniciar-se pelo rearranjo das economias locais, tarefa difícil, uma vez que envolvem atores e interesses diversos e “implica a superação de alguns desafios fundamentais” (FILHO, 2008, p. 228).

A criação e desenvolvimento de empreendimentos solidários contribui na geração de oportunidades de trabalho e renda para as comunidades. Nas palavras de Tauile et al (2004, p. 43), as iniciativas possuem uma “perspectiva alternativa de sustentabilidade no longo prazo, além de ajudarem o país a crescer, contribuem com a elevação do bem-estar da população e, conseqüentemente, com seu desenvolvimento econômico e social”. Os empreendimentos solidários são produtores de diversos insumos, incluindo alimentos, artesanatos e matérias-primas. Uma forma de comercialização e troca de seus produtos são as redes de economia solidária, que ganham maior visibilidade devido a sua extensão e alcance. De acordo com Filho (2008, p.224), as redes: “representam a expressão concreta de uma via sustentáveis solidária na promoção do desenvolvimento local”; compreender as redes de economia solidária, “significa uma associação ou articulação de vários empreendimentos e/ou iniciativas de economia solidária com vistas à construção de um circuito próprio de relações econômicas e intercâmbio de experiências e saberes formativos”.

A prática da economia solidária indica uma experiência bem sucedida e sustentável, principalmente por atuar em diversas dimensões como: econômica, social, ambiental, cultural e territorial. A economia solidária contribui significativamente para o desenvolvimento local ampliando as oportunidades de emprego e renda, pois, de acordo com Domingues (2009, p.2), “é uma fonte de experiências que se cruzam e se enriquecem mutuamente e se fortalecem em redes de cooperação econômica, criando uma alternativa forte e sustentável”. E é nesse sentido que a agricultura familiar vem sendo fortalecida, podendo ser ainda mais, ao superar entraves comerciais e oferecendo produtos diferenciados, com a assinatura da sustentabilidade socioeconômica e ambiental, além da agregação de valor, garantindo assim, mais trabalho e mais renda, além do alinhamento ao comércio justo e consciente.

Mais do que a venda de produtos, o comércio justo provoca uma transformação na qualidade de vida dos envolvidos. Esse é um movimento internacional que estabelece preços



justos, opera respeitando questões sociais e ambientais, além de incentivar uma produção responsável e o consumo ético.

Respeito à legislação trabalhista, sustentabilidade, igualdade de gênero, combate ao trabalho infantil, redução de atravessadores, empreendedorismo com vínculos na comunidade, segurança no ambiente profissional e produção orgânica compõem o conjunto de práticas dessa forma de pensar as relações de mercado. Um regime que tem raízes fortes na cultura da cooperação e do associativismo, quando empreendedores se unem e se fortalecem para atuar de forma competitiva, neste caso, de forma solidária, mas com espaço no mercado.

O Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária – SIES – disponibilizou este ano um novo mapeamento dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), formando uma base de informações de 19.708 EES, dos quais 60% estão registrados como associação e 8,8% como cooperativa, e de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): “60% de todos os empreendimentos de economia solidária no Brasil estão localizados no meio rural, ligados diretamente às atividades de agricultura familiar. Esse fato já aponta a importância do apoio e fomento às práticas solidárias no meio rural brasileiro”. Na Bahia, o percentual da economia solidária de empreendimentos rurais é o mesmo, sendo que por exemplo, a assistência técnica se complementa pela atuação dos CESOLs, com a Bahiater e o Projeto Pró-semiárido, por exemplo, embora careçam de uma melhor articulação. E as ações de comercialização oferecem espaços e a realização de feiras para a venda destes produtos, sobretudo, nas cadeias do licuri, cacau e chocolate e outros sistemas agroalimentares.

As Políticas Públicas na Bahia: Policy Cycle

A análise de políticas públicas, no campo acadêmico, surge e se desenvolve nos EUA, no pós-guerra, a partir da expansão da intervenção do estado na resolução de problemas de ordem econômica e social, a exemplos dos setores de educação, saúde, transportes, planejamento urbano, defesa e segurança (Parsons, 1995: 20). Assim, difunde-se uma recomendação ao desenvolvimento de conhecimento e informação necessários a uma “boa” gestão, com vistas à modelos eficientes que garantam qualidade de vida à população. Diante da defesa da aplicação de aplicação de métodos científicos que fundamentem as decisões do governo, autores como Harold Lasswell (1948) utiliza pela primeira vez a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas), afirmando a análise do processo político como o modelo *do ciclo político (Policy Cycle)*. Neste modelo, concebido como sequencial, as políticas públicas são vistas como resultado de um processo que se desenvolve a partir de “etapas, em um ciclo

que se repete. E assim, evidenciar os modos da ação pública, ao demonstrar as continuidades e as “quebras”, assim como, os aspectos intrínsecos das políticas públicas.

Segundo Souza (2006), este “ciclo” concebe a política pública como um ciclo deliberativo, formado por etapas, sendo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Tal modelo ressalta de forma específica, a definição de agenda, questionando os motivos do porquê algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são descartadas, ou seja, a questão que se coloca é: como são definidas as prioridades.

Para a teoria do ciclo da política pública, a trajetória se inicia com a definição e elaboração de uma agenda, onde interesses, prioridades e propostas são discutidos, de forma democrática ou não, definindo-se os aspectos do político governamental, seguido dos estágios de formulação de propostas, escolha de alternativas e implementação das políticas públicas.

No caso específico deste estudo, a agenda pautada nas últimas décadas é a mitigação da pobreza no estado da Bahia, seja por ações de assistência social, seja por ações estruturantes de inclusão socioprodutiva, a partir da identificação dos dados da pobreza rural, do relevante quantitativo de pequenas unidades rurais de produção, sobretudo da agricultura familiar, e da expressiva atuação e potencialidade dos grupos coletivos. Percebe-se também, que trabalhadoras e trabalhadores quando associados podem se fortalecer, gerar mais rendas e ter mais chances no mercado. A partir da definição desta agenda, elaboram-se programas e projetos, que são implementados, acompanhados, reformulados e avaliados, ainda que de forma insuficiente. Merece destaque que o processo de criação de tais agendas, e democrático e participativo, a exemplo da elaboração dos Planos Plurianuais, com a prática da escuta pública.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dados do Censo IBGE (2017) apontam que 76,8% dos estabelecimentos rurais no Brasil, ou seja, 3,9 milhões de propriedades são classificadas como da agricultura familiar, mas correspondendo a apenas a 23% da área de todos os estabelecimentos rurais do país. A agricultura familiar dava ocupação, em 2017, a 66,3% dos trabalhadores em atividades agropecuárias. Em valor da produção da agricultura familiar, significa que R\$ 107 bilhões têm origem nesse sistema de produção, correspondendo a 23% de toda produção nos estabelecimentos rurais. Assim, a agricultura familiar é imprescindível na ocupação e emprego das populações rurais e na produção de alimentos, inclusive para o autoconsumo das famílias.

Uma pequena parcela desses estabelecimentos é classificada como de produtores sem área (1,4%).

Para (GRISA; SCHNEIDER, 2014), existe um senso comum que associa a agricultura familiar, muito mais às suas funções de caráter social, do que às econômicas, considerando-se um menor uso das tecnologias e baixa produtividade. No entanto, cabe destacar que a produção familiar, além de contribuir com a redução do êxodo rural, constitui-se de fonte de recursos para as famílias mais vulneráveis, e contribui para a geração de riqueza na economia, tanto no setor agropecuário, quando para o Brasil.

O Estado da Bahia ocupa 6,6% da área total do Brasil, e grande parte do território baiano está inserido no semiárido brasileiro, caracterizado por condições climáticas que limitam a produção agrícola, apresentando relevante influência da formação social e econômica no campo (PESSOTI; PESSOTI, 2019). No Censo de 2017, foram identificados 762.848 estabelecimentos rurais no território baiano, que representam 15% do total de estabelecimentos nacionais (IBGE/SIDRA, 2019). Entre 1970 e 2017 houve um aumento de 40,1% no quantitativo de estabelecimentos rurais na Bahia.

Segundo o Anuário Estatístico da Agricultura Familiar (2023), a partir de dados do Censo agropecuário de 2017, a Bahia possui 593.441 estabelecimentos da agricultura familiar, correspondendo a 77,8% dos estabelecimentos rurais, ocupando 32,2% da área total explorada pela atividade agropecuária no estado. Destes, atualmente, em torno de 15% recebem Assistência técnica. Ainda, de acordo com o anuário, a área média destes estabelecimentos é de 15,2 hectares e 84% não utiliza agrotóxico no processo de produção.

Estes dados evidenciam uma forte concentração fundiária, uma vez que os estabelecimentos rurais que não são agricultura familiar, apresentam uma área média de 112,2 hectares, correspondendo a apenas 22% do total de unidades rurais, mas ocupando mais de 70% das terras. Além da concentração fundiária, a agricultura familiar responde por uma menor participação na formação de valor da produção. Desta forma, a atuação da economia solidária neste cenário, constitui-se uma relevante estratégia para impulsionar e mitigar os desafios enfrentados nesse setor.

Ainda segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, a Bahia é o estado com o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar no Nordeste e no Brasil. O valor bruto da produção estadual dos estabelecimentos de agricultores familiares, corresponde a um quarto do valor da produção total dos estabelecimentos rurais, e responde por 72,3% de pessoas ocupadas nas unidades agropecuárias. No âmbito do principal programa voltado à

agricultura familiar, o Bahia Produtiva, este objetiva, dentre outros aspectos, aumentar a integração ao mercado, promover a segurança alimentar e nutricional, melhorar a infraestrutura básica necessária para apoio à produção e a comercialização; promover a inclusão econômica e social de mulheres, jovens, povos indígenas, comunidades tradicionais e empreendedores da economia solidária; e fortalecer a capacidade das associações comunitárias/organizações de produtores para elaborar implementar e gerir os subprojetos; promover a adoção de práticas de gestão sustentável. (CAR, 2022).

No entanto, apesar dos resultados, do expressivo aporte de recursos (Gráfico 1) e da existência de uma agenda consolidada, as políticas públicas têm um enorme desafio, em promover articulação entre entes governamentais e não-governamentais. Também precisa superar a fragilidade das instituições territoriais, que apresentam uma fraca capacidade de ação. E por fim, o desafio da avaliação de efetividade das políticas.

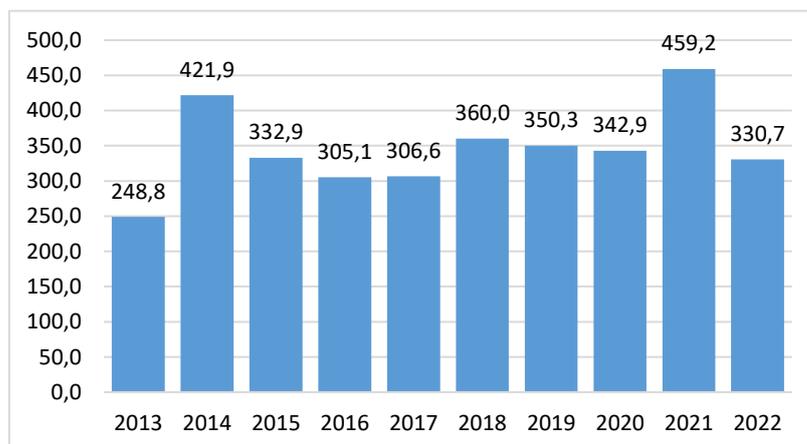


Gráfico 1 – Investimento na Agricultura Familiar

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Rural, 2022.

De acordo com dados da Incubadora de Empreendimentos Sociais e Solidários (INCOP), da Universidade Federal de Ouro Preto (2020), a economia solidária no Brasil movimenta anualmente, em torno de R\$ 12 bilhões, contando com mais de 20 mil empreendimentos cadastrados, baseados nos conceitos de solidariedade, igualdade e autogestão.

Hoje, na Bahia, funcionam 15 CESOLs, realizando atendimentos a uma média de 1.794 empreendimentos, abrangendo 18 territórios de identidade e atendendo diretamente 23.086 pessoas (SETRE, 2022), tendo uma estimativa de 60% de unidades produtoras relacionadas à agricultura familiar. Segundo informações publicadas em Números da Bahia



(2022), entre os anos de 2013 a 2022 foram investidos pela esfera estadual, 98 milhões em assistência técnica para a economia solidária, conforme gráfico 1 a seguir:

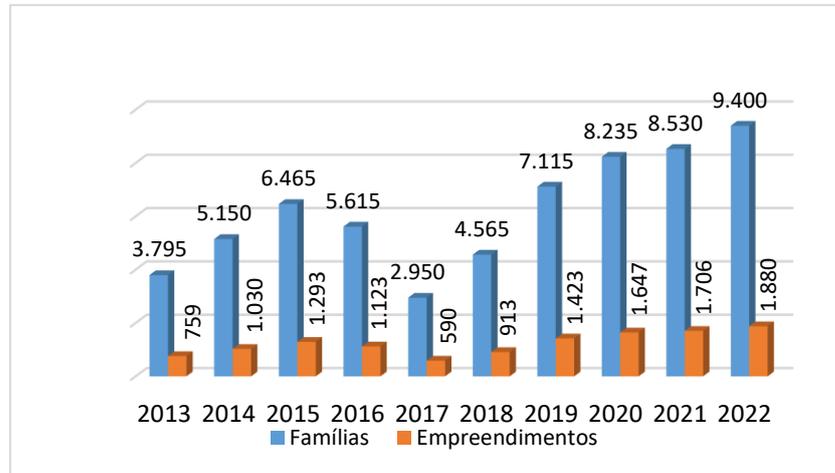


Gráfico 2 – Investimentos, Famílias e Empreendimentos na Economia Solidária na Bahia (2013-2022)

Fonte: SETRE, 2022 (*Com dados até maio de 2022, estimados para o restante do ano a partir da média mensal)

As políticas públicas de economia solidária até 2020 apresentam como resultados globais sintéticos, mais de 20 mil empreendedores organizados em 2.480 empreendimentos de economia solidária (EES), em 276 municípios da Bahia (SESOL, 2020).

Segundo Schwengberet *al* (2020), a trajetória de políticas públicas tem conseguido articulação para o fomento dos EES na Bahia, com o objetivo de ampliar as ações a todos os territórios do estado, expandindo as possibilidades de integração socioeconômica deste segmento, com a economia e as comunidades locais. Deve-se destacar que em sua maioria, esses empreendimentos são formados por pessoas que atuam na agricultura familiar, e em atividades como o artesanato e o setor de serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir a implantação da economia solidária na conjuntura rural pode ser uma alternativa relevante para a redução dos desafios enfrentados pela agricultura familiar, em cenários de desigualdade e de concentração de renda, e a partir de condições organizacionais caracterizados por empreendimentos coletivos, cooperados e autogestionários. Assim, este artigo se propõe a analisar a contribuição da economia solidária, por meio de ações públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar na Bahia.

A organização das atividades rurais enquanto espaços coletivos propicia não somente a qualificação das cadeias produtivas, mas também, abrem-se possibilidades de inserção e

sobrevivência no mundo competitivo dos mercados. No entanto, o desafio que se coloca é analisar a efetividade das políticas públicas, no presente caso, considerando os ciclos da política pública, iniciada pela definição da agenda até a implantação, monitoramento e avaliação das iniciativas governamentais.

No caso da Bahia, embora muito tenha se avançado, inclusive com as tentativas de articulação e redução de ações sombreadas, além de algumas medidas de controle, o presente estudo indica a necessidade de intensificação de alguns aspectos, tais como adoção de mecanismos simplificados e eficientes de controle e unir as diferentes pastas do governo em torno de demandas comuns. Por fim, deve-se destacar que a revisão bibliográfica indica que a economia solidária é capaz, mesmo em situações de crise, de movimentar a economia local e gerar renda para as pessoas que excluídas do sistema capitalista. No entanto, mesmo com tantas possibilidades, inclusive, de impulsionar a agricultura familiar, ainda há muito a se fazer e a ser recuperado. Isso pode ser evidenciado pelos atuais números da fome, em grande medida causados pelo desmonte das políticas públicas no âmbito do governo Federal, e evidenciando a necessidade de revisão do ciclo de políticas públicas, não somente na ampliação da agenda, mas na implementação de novas ações articuladas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

BEZERRA, Gleicy Jardim; SCHLINDWEIN, Madalena Maria. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, p. 3-15, 2017.

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: . Acesso em: 3 mar. 2014.

BRASIL. Senado Federal. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: . Acesso em: 3 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>.

CARVALHO, Julia Santana; PESSOTI, Fernanda Calasans Costa Lacerda; PESSOTI, Gustavo Casseb. Alternativa para a economia baiana? A zona de processamento de exportações de Ilhéus como fator de desconcentração regional e reativação econômica. **Bahia Análise & Dados**, v. 29, n. 1, p. 99-132, 2019.



COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL – CAR. <http://www.sdr.ba.gov.br/car/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

DA SILVA, Edna Maria; DE MATOS REIS, Livia Liberato; DE ATHAYDE COUTO, Vitor. Agricultura familiar na Bahia: uma análise dos dados do Censo Agropecuário 2017. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, p. 211-226, 2020.

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

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

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth C. S. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2000.

GUANZIROLI, C. E.; DI SABBATO, Alberto; VIDAL, M. de F. **Agricultura familiar no Nordeste: uma análise comparativa entre dois censos agropecuários**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

INCUBADORA DE EMPREENDIMENTOS SOCIAIS E SOLIDÁRIOS (INCOP) Disponível em <https://incop.ufop.br/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. *Censo agropecuário 2017*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017.html> Acesso em: 2 jul. 2021.

KRAYCHETE, Gabriel. **Economia dos setores populares: sustentabilidade e estratégias de formação**. São Leopoldo: Oikos, 2007.

LISBOA, A. de M. **Economia Solidária e autogestão: imprecisões e limites**. Pensata, [S.I.], nº3, p.109-115, jul./set. 2005.

NIEDERLE, Paulo André; FIALHO, Marco Antônio Verardi; CONTERATO, Marcelo Antônio. **A pesquisa sobre Agricultura Familiar no Brasil – aprendizagens, esquecimentos e novidades**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S009-S024, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.

SANTOS, et al. Empreendimentos de Economia Solidária na cidade de Londrina/PR e suas estratégias de ação. In: **XV Seminários de Administração – SEMEAD**, [S.I.], 2012. Anais.



SECRETARIA DO TRABALHO, EMPREGO, RENDA E ESPORTE. Disponível em:

<http://www.setre.ba.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL. Disponível em
<http://www.sdr.ba.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária** – 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

SINGER, Paul. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira**, v. 2, 2002.

SINGER, Paul; SOUZA, André. (Orgs.) A Economia solidária no Brasil; a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

SCHWENGBER, Angela M. et al. A política pública de economia solidária da Bahia: estratégia de desenvolvimento sustentável e democrático. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

TAUILE, J. R.; RODRIGUES, H. Economia Solidária e Autogestão: a criação e recriação de trabalho e renda. IPEA – Mercado de Trabalho, [S.I.], nº 24, p.35-43, 2º sem. 2004.