

A INCORPORAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO E EMPREGO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Políticas Públicas

Bianca Aparecida Lima Costa - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – bialico@yahoo.com.br

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar o processo pelo qual a temática da economia solidária se incorporou à agenda governamental da política de trabalho, emprego e renda no estado de Minas Gerais. Trata-se de um campo de pesquisa que envolve um número importante de atores sociais e, mais do que isso, de conflitos, convergências, organização e participação dos movimentos sociais. O presente estudo compreenderá a trajetória de construção da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária. Longe de apresentar um caso típico, destacamos que a experiência mineira apresenta pontos específicos em seu desenvolvimento e que, dessa forma, o estudo de caso se concentrará no caminho percorrido pelos diversos atores sociais empreendidos na incorporação do tema da economia solidária à política pública estadual. São utilizados os conceitos do ciclo da política, com ênfase na análise de múltiplos fluxos de Kingdon no que se refere à formação da agenda governamental.

Palavras-chave: economia solidária, políticas públicas, agenda governamental.

1. Introdução

As políticas públicas no campo da economia solidária têm se ampliado de maneira significativa no Brasil. Seja por meio de projetos, constituição de leis ou criação de estruturas específicas, a temática foi incorporada em diversas políticas em todos os níveis da federação. Sua inserção pode se dá através de assuntos transversais desde a geração de trabalho e renda, inclusão produtiva, sustentabilidade, desenvolvimento agrário, segurança alimentar, agroecologia, saúde mental, entre outros. Além da pluralidade de temas nos quais a economia solidária pode estar presente, o desenho das ações também apresenta grandes distinções não só em seu formato, mas em sua estruturação nos territórios e regiões de todo o país. Diversos estudos buscam analisar tais iniciativas sob diferentes pontos de vista e abordagens.

Parte das análises das políticas públicas no campo da economia solidária indica a fase inicial que as mesmas se encontram, assim como seu potencial como ação pública (FRANÇA FILHO, 2006; LAVILLE, 2006; SCHIOCHET, 2009). Por outro lado, há também estudos que analisam os limites de algumas dessas propostas tanto em contextos específicos, como em iniciativas em nível federal (BARBOSA, 2007). O desenvolvimento de pesquisas nesse campo demonstra-se importante, pois possibilita o debate sobre novas ações de geração de

renda, em grande medida, relacionadas à promoção da inclusão social. Nesse contexto, o objetivo desse artigo é analisar o processo pelo qual a temática da economia solidária se incorporou à agenda governamental da política de trabalho, emprego e renda no estado de Minas Gerais. Trata-se de um campo de pesquisa que envolve um número importante de atores sociais e, mais do que isso, de conflitos, convergências, organização e participação dos movimentos sociais. O presente estudo compreenderá a trajetória de construção da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária. Longe de apresentar um caso típico, destacamos que a experiência mineira apresenta pontos específicos em seu desenvolvimento e que, dessa forma, o estudo de caso se concentrará no caminho percorrido pelos diversos atores sociais empreendidos na incorporação do tema da economia solidária à política pública estadual.

Um primeiro ponto importante a ser destacado nos debates acerca da economia solidária relaciona-se com os diferentes conceitos sobre o tema. Diversos autores ressaltam o fato de não haver unanimidade entre as abordagens teóricas. Coraggio (2007), ao reunir estudos sobre o que denomina “a economia social da periferia”, afirma não ser possível nem ao menos assumir um nome único já que há diferentes perspectivas para o mesmo fenômeno na América Latina. No entanto, o autor pontua que a maioria dos estudos consegue ter coincidência em alguns pontos. O tema envolve a idéia de formas microeconômicas das economias a partir da organização de trabalhadores que se associam para: produzir juntos para o mercado sem a presença da perspectiva do lucro; comprar coletivamente; sociabilizar riscos; acessar ou prover crédito; produzir juntos para reprodução da própria vida ou usar coletivamente a comunidade. Não há, dessa maneira, um consenso quanto ao fato da economia solidária ser outro modo de produção, como alguns autores defendem, mas é possível perceber que há várias peculiaridades não capitalistas apontadas por boa parte desses estudiosos. Leite (2009) destaca como questão consensual a idéia de pluralidade da economia o que possibilita o surgimento de formas de produção capazes de se relacionar com o mercado e o estado a partir de uma lógica diferente daquela baseada na acumulação capitalista: a lógica da sobrevivência.

De forma geral, a economia solidária é compreendida como um conjunto de iniciativas coletivas organizadas pela sociedade civil com maior ou menor apoio do Estado, voltadas à produção de atividades econômicas. Essas experiências refletem contextos sociais, políticos e econômicos distintos e representados em diferentes partes do mundo. (SINGER, 2002, 2003, 2004; GAIGER, 2004, 2003; FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2004; CORAGGIO, 2000;

PINTO, 2006). Acredita-se que a grande novidade, nesse campo, seja o trabalho associado capaz de produzir vínculos sociais e valores, como a cooperação, gestão compartilhada de recursos e a motivação voltada para a distribuição e não-acumulação das riquezas produzidas ou trocadas. Nesse contexto, a promoção de políticas públicas voltadas ao fomento de empreendimentos solidários está inserida não só numa perspectiva de geração de trabalho e renda, como também de fortalecimento de vínculos sociais e de autonomia.

A relação entre economia solidária e ação pública se coloca, de acordo com Laville (2006), no contexto das democracias modernas a partir da mobilização do movimento social em prol do debate acerca de outras formas de economia. Nesse sentido, destaca-se a atuação dos fóruns em grande medida organizados em articulações internacionais que combatem o determinismo econômico por meio da participação em arenas públicas. É conveniente levar em consideração as interações entre poderes públicos e associações, reforçando a idéia de que a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma autônoma, ou seja, sem considerar o papel dos diversos atores sociais.

No Brasil, um dos fatos históricos que marca a importância das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais na proposição de políticas públicas de economia solidária está na criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, vinculada ao Ministério de Trabalho e Emprego, do governo federal, em 2003. A base para essa criação está justamente na organização de diversas entidades, no Fórum Social Mundial, e por meio do Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBESi, que solicitou ao presidente eleito políticas públicas específicas para o setor. A partir dessa época, a visibilidade e as atividades, em torno desse projeto, cresceram em quase todo o país, articulando ações conjuntas a outros ministérios.

O sentido da incorporação da economia solidária como política pública nos diversos níveis federativos já foi analisado por diferentes estudos. É possível destacar pesquisas que argumentam que a inserção da temática à agenda governamental compreende uma ação de legitimação do trabalho como não-direito. Outra perspectiva pressupõe que o trabalho associado representa a possibilidade de ampliação dos direitos sociais, incorporando-os a algum tipo de regulação que ainda está em construção.

Barbosa (2007) afirma que a economia solidária faz parte do processo de consentimento de desvinculação do Estado com a expansão e qualidade do assalariamento. Para autora, a legitimação da informalidade e do desemprego é conveniente às mudanças recentes no capitalismo. A proposta de tornar o trabalho informal alternativa social contribui

para que a economia solidária se insira em um contexto ainda pouco regulamentado. Os “novos movimentos sociais” são importantes na re-significação dessa prática e dessa cultura, ancorados em discursos, considerados por Barbosa, essencialmente valorativos. Em geral, são atores que participaram do processo de renovação da democracia e que abandonaram ações de caráter reivindicatório para o enfretamento de soluções práticas. A economia solidária significaria, pela primeira vez, uma via de proteção que não é o trabalho assalariado. Trata-se de uma ação propositiva para a diminuição do emprego, ampliando o entendimento do trabalho e conferindo estatuto social às práticas econômicas informais. No atual contexto, é comum encontrar estudos que demonstram a fragilidade dessas iniciativas no sistema econômico capitalista. As experiências que conseguem ter um pouco mais de êxito, em termos econômicos, ainda são altamente dependentes.

Sob um ponto de vista diferente, Schiochet (2009) visualiza a economia solidária como possibilidade de luta por direitos, em especial ao direito ao trabalho associado e à promoção de formas solidárias de organização. A autogestão é o princípio para essa organização social, econômica e política reivindique ações públicas específicas. A garantia da coesão e da proteção social pode ser realizada sob o prisma da solidariedade ao invés exclusivamente da sociedade salarial.

A economia solidária foi criada como alternativa tanto às políticas de emprego (típicas do modelo keynesiano), quanto às políticas de trabalho e renda neoliberais. Enquanto políticas de trabalho, a economia solidária volta-se à ampliação dos postos de trabalho organizados de forma coletiva e autogestionária. (SCHIOCHET, 2009, p. 271).

Apesar de considerar a incorporação da economia solidária na agenda governamental como positiva, o autor afirma que tal processo ocorre ainda de forma dispersa e fragmentada. Um dos maiores desafios para essas políticas é a busca por regulações que garantam os direitos dos trabalhadores para que o trabalho coletivo também possa ser protegido. É necessário, portanto, uma política ativa acompanhada de políticas distributivas de acesso a terras, crédito, educação, formação e desenvolvimento tecnológico.

Nesse contexto, é possível destacar que o debate sobre o sentido da economia solidária como política pública compreende visões diferenciadas e conflituosas. No entanto, o que nos parece importante nesse trabalho é mais do que demarcar as possíveis interpretações sobre essa temática, é compreender o ambiente no qual se forma a agenda governamental e os atores sociais envolvidos nesse processo.

2. Análise de políticas públicas: conceitos e abordagens

As pesquisas sobre políticas públicas vêm crescendo de forma significativa no Brasil, conquistando cada vez mais importância e visibilidade. Parte do interesse nessa temática está relacionada às recentes mudanças vividas pela sociedade brasileira e pela busca por proposições capazes de promover mudanças, fundamentalmente no que se refere ao desenvolvimento social e à superação da pobreza (SOUZA, 2006).

Como área de conhecimento, a disciplina de políticas públicas nasce nos Estados Unidos com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos e, na Europa, surge a partir dos desdobramentos dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do Governo. A base para os estudos de políticas públicas ancora-se no pressuposto de que o que o governo faz ou deixa de fazer pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006).

De forma geral, não há uma única e melhor definição de política pública, mas mesmo as concepções mais minimalistas, orientam as compreensões sobre *lócus* onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias que se desenvolvem os governos. Trata-se de um campo de estudo que abrange diversos “olhares” numa percepção que busca ser holística. Ou seja, o todo é mais importante que a soma das partes, enfocando as explicações sobre a natureza das políticas públicas e seus processos. Numa perspectiva multidisciplinar, tais teorias precisam explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, envolvendo várias disciplinas como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas.

De acordo com Dye (2011), os estudos sobre políticas públicas buscam compreender basicamente o que os governos fazem, por que eles fazem e qual a diferença isso faz na sociedade. A política pública pode ser compreendida, nesse contexto, como o que os governos escolhem ou não fazer dentro de um conjunto de várias atividades. Os governos podem regular conflitos com a sociedade, podem distribuir uma variedade de recompensas simbólicas e materiais entre seus membros, podem extrair taxas em formas de impostos, podem regular comportamentos, organizar burocracias, distribuir benefícios ou tudo isso ao mesmo tempo. O estudo da política pública abrange a descrição e a explanação das causas e conseqüências da atividade governamental. Essa ação pode envolver a descrição de conteúdos, análises de forças sociais, econômicas e políticas, assim como a interrogação quanto aos efeitos dos vários arranjos institucionais, os processos políticos e a compreensão das conseqüências das políticas públicas nas sociedades.

A literatura do ciclo da política é um modelo importante para compreensão das políticas públicas e tem subsidiado diversos estudos e pesquisas nesse campo. Tal abordagem engloba vários estágios, pressupondo um processo de construção dinâmico e de aprendizado. De acordo com Frey (2000), é preciso ter em mente a complexidade temporal dos processos político-administrativos. Ao definir fases parciais para esse processo de resolução de problemas, o modelo busca investigar as constelações de poder, as redes políticas e sociais e as práticas que se encontram em cada sequência. Embora as tradicionais divisões podem se distinguir de forma gradual, o autor propõe a seguinte definição: percepção e definição de problemas (*agenda-setting*); elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação e a eventual correção da ação. Com relação à “percepção e definição de problemas”, a grande questão deve ser a análise de como, entre um conjunto de campos de ação, apenas alguns recebem tratamento político. Ou seja, trata-se do momento em que um problema ganha de fato relevância capaz de motivar uma ação do ponto de vista político e administrativo. A forma como esse problema é incorporado na agenda tem desdobramentos em todas as fases do ciclo da política. É na fase do “*agenda setting*” que um tema é incluído ou excluído da pauta de ação, o que dependerá não só de sua relevância, mas também da avaliação dos benefícios e custos da ação e a análise quanto as chances de temas ou projetos se estabelecerem na arena política. No momento de elaboração de programas e de decisão, é necessária escolha, entre várias alternativas, da ação propriamente dita. O processo é mediado por conflitos e tem o envolvimento de atores diversos influentes na política e na administração.

A partir da descrição desses “passos”, ressalta-se que apesar da concepção do modelo prevalecer a idéia de “sequência”, isso dificilmente acontece na prática, pois esse é um quadro de referência para uma análise processual (FREY, 2000). Souza acredita que essa perspectiva traz uma grande ênfase na formação de agendas, buscando compreender como elas são formadas. A argumentação é que isso pode se dar de três formas: problemas que podem ser assumidos para uma ação; consciência coletiva e focalização dos participantes.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), elaborado por Kingdon (2003 apud Capella, 2007), se inscreve também na literatura do ciclo de política pública. No entanto, o autor tem como ponto central da investigação os momentos de “pré-decisão” e de “decisão” com relação aos problemas e políticas que constituem o objeto do processo decisório. Para tanto, ele utiliza como base de análise a concepção acerca da dinâmica de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*) e política (*politics*). Segundo autor, esses fluxos seguem de forma relativamente independentes, permeando toda organização que

no exemplo estudado por ele, o governo norte-americano, se caracteriza como uma “anarquia organizada”. No entanto, em momentos críticos, esses fluxos se convergem e produzem mudanças de agendas.

Nesse contexto, pretendemos, nessa artigo, utilizar os conceitos do ciclo da política para tentar compreender a incorporação do tema da economia solidária na política pública de trabalho emprego e renda de Minas Gerais, com ênfase na análise de múltiplos fluxos de Kingdon no que se refere a formação da agenda governamental. Não se espera nesse trabalho aplicar de forma linear o modelo de análise de políticas públicas, mas utilizá-lo para ajudar a compreensão do processo em questão fundamentalmente na atuação dos atores sociais e os espaços de participação utilizados por eles para a construção de políticas públicas (audiências públicas, conferências, conselho, comissões de participação popular).

3. A economia solidária em Minas Gerais: caminhos e percursos

Minas Gerais foi um dos primeiros Estados do Brasil a constituir uma legislação específica para economia solidária com a participação do movimento social, organizado em fóruns, e articulado com alguns representantes do poder legislativo. Com pouco mais de 20 milhões de habitantes, Minas é o segundo maior Estado em população do Brasil e conta, em sua estrutura, com 853 municípios.

A trajetória de constituição de uma legislação específica em Minas Gerais relativa ao fomento aos empreendimentos de economia solidária se entrecruza com a história de mobilização do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária - FMEPS. Registros do Fórum indicam que as primeiras discussões e experiências nesse campo tiveram início em 1995. Relatórios apontam que a temática surgiu na estruturação de um Fórum de discussão sobre geração de trabalho e renda do município de Belo Horizonte. Nesse momento, diferentes atores sociais participaram dessa iniciativa, valendo destacar entidades religiosas, organizações não-governamentais, representantes legislativos (de vereadores e deputados) e representantes da Prefeitura. No período de 1996 a 2001, diversos eventos foram promovidos por esse grupo que buscava aprofundar e difundir o tema da economia solidária no Estado, por meio de cursos de formação e do empenho na consolidação de um Banco Popular em Belo Horizonte. Em 2001, com o avanço da organização, foi criado o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária. Os encontros e momentos de formação tiveram continuidade e tratavam temas como: formação, legislação e comercialização. Além disso, foram organizadas atividades de planejamento de ações e de definição de bandeiras prioritárias. Em 2003, o

Fórum iniciou um processo de ampliação, realizando encontros regionais em cidades do interior. Os encontros ocorreram previamente a um evento estadual denominado por “I Feira e I Ciclo de debates da Economia Popular Solidária”. Esse evento ocorreu em junho de 2003 e envolveu discussões sobre: comercialização; microfinanças e legislação. O evento foi na Assembléia Legislativa do Estado e contou com a participação de pessoas especialistas nos temas, representantes do movimento social e Deputados. Foi a partir dessa mobilização e dos debates ocorridos durante o encontro que surgiu a proposta de criação de uma lei estadual específica para economia solidária. Tal iniciativa foi levantada em uma das mesas redondas do evento sobre certificação solidária. Na ocasião, um dos Deputados propôs a criação de uma lei que instituisse um Selo da Economia Solidária no Estado. Já em 18 de junho de 2003, foi apresentado à comissão de justiça da Assembléia de Minas Gerais o projeto de Lei 830/2003 que tratava da certificação. Ao analisar o projeto de Lei, o Fórum solicitou, por meio da Comissão de Participação Popular, uma audiência pública sobre o assunto para expor suas considerações sobre a temática. O FMEPS destacou três pontos nesse encontro: que a elaboração do projeto considerasse as discussões já realizadas no âmbito do Fórum; que mais temas fossem incorporados ao projeto e que se garantisse a participação efetiva do movimento na elaboração da PL. A partir da audiência pública, foi constituída uma comissão para revisão do projeto composta por representantes do FMEPS e das comissões de Constituição e Justiça e de Trabalho, Previdência e Ação Social da Assembléia Legislativa. Após debates entre os componentes dessa comissão, o substituto para o projeto de Lei foi aprovado pelos Deputados em primeiro turno dia 25 de novembro e em segundo turno no dia 3 de dezembro. O governador do Estado realizou a sanção em 19 de janeiro de 2004 da Lei 15028/04 que instituiu a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária.

Entre as novidades da legislação mineira, destacam-se a constituição de um Cadastro Estadual dos Empreendimentos Solidários, a constituição do Conselho Estadualⁱⁱ de EPS, a certificação dos produtos dos empreendimentos, e a previsão de criação de um fundo estadual com recursos para o desenvolvimento da EPS no Estado. A lei prevê também o incentivo aos empreendimentos por meio de diversas ações, como assessoria técnica; formação e qualificação profissional; incentivo ao desenvolvimento de pesquisa e tecnologias sociais e; apoio à infra-estrutura.

Esse processo foi considerado pelo movimento de economia solidária uma vitória, principalmente mediante a conjuntura nacional da recente criação da SENAES. O poder executivo estadual tinha um prazo de 90 dias para regulamentação da Lei, o que não ocorreu.

O Fórum passou, então, a buscar as instâncias do executivo para propor formas de regulamentação que pudessem ser participativas. Diversos encontros e reuniões foram realizados sem muito avanço. Em 2006, na oportunidade da I Conferência Estadual de Economia Solidária, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE colaborou na organização do evento, conforme diretrizes nacionais. Uma das reivindicações durante o evento foi a regulamentação da Lei. Em meados de 2007, essa discussão foi retomada e foram realizadas reuniões com Grupo de Trabalho - GT do FMEPS para elaboração de uma minuta de decreto de regulamentação. O GT se reuniu por diversas vezes com representantes da SEDESE para discutir pontos importantes como a constituição do conselho e a formatação do cadastro de empreendimentos. A minuta tramitou novamente entre as Secretarias de Estado até sua publicação no dia 19 de setembro de 2008. O texto final dispõe sobre os agentes executores da política, a constituição, composição e estruturação do Conselho Estadual e a formatação do Cadastro Estadual de Empreendimentos da Economia Popular Solidária. A certificação e a criação do fundo não foram tratadas de forma específica no decreto de regulamentação.

Nesse sentido, embora a lei tenha sido aprovada em 2004, somente a partir de 2008, que o Estado passa a ter recursos orçamentários para um programa específico para economia solidária. A ação incorporou-se às Políticas de Trabalho, Emprego e Renda em uma estrutura que já desenvolvia qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra. Sob a coordenação da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, os principais projetos desenvolvidos, nesse período, foram ações de qualificação profissional para os empreendimentos e apoio a comercialização. A participação do FMEPS em audiências públicas sobre o orçamento estadual resultou no aumento de recursos para a Política por meio da proposição de emendas populares aprovadas pelo legislativo. Em 2008, com orçamento inicial de R\$ 845.000,00, foram apoiados 150 empreendimentos, beneficiando diretamente cerca de 1.270 pessoas, em 58 municípios mineiros. Já em 2009, com orçamento inicial de R\$ 1.500.000,00, foi possível qualificar 656 pessoas e apoiar por meio das Feiras regionais 302 empreendimentos de 111 municípios. Ao todo, foram realizadas 10 feiras regionais no estado de Minas Gerais, reunindo um público estimado de cerca de 9.000 pessoas. No primeiro semestre de 2010, foram realizadas 10 Conferências regionais e uma estadual, reunindo 1.068 participantes.

Consideramos, portanto, que a economia solidária no estado de Minas Gerais chegou à agenda governamental das políticas de Trabalho, Emprego e Renda por meio da consolidação

de três elementos: 1) constituição e regulamentação de uma legislação específica, a partir da qual se instalou um espaço de participação social que é o Conselho Estadual; 2) implantação de um orçamento específico no Plano Plurianual de Ação Governamental e; 3) execução orçamentária de ações específicas direcionadas aos empreendimentos solidários. A incorporação da temática na agenda estadual passou por diversos caminhos e foi resultado de uma conjuntura que envolveu diferentes atores sociais e gestores, assim como foi concretizada a partir de instrumentos de participação popular, como as audiências públicas e conferências. Longe de analisar a implementação e os resultados da política no Estado, buscamos, a partir de alguns conceitos de formação de agenda governamental, destacar os pontos que contribuíram nessa conformação.

4. Formação da agenda governamental: a economia solidária como ação de trabalho e renda

A partir da concepção de “múltiplos fluxos”, Kingdon (apud CAPELLA, 2007) busca explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas, ou seja, como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se de fato numa política pública. Tal processo, de acordo com autor, é formado por quatro processos. O primeiro compreende o estabelecimento de uma agenda de política pública; o segundo a consideração das alternativas para formulação de soluções; o terceiro trata-se da escolha das alternativas dominantes; e por fim o processo de implementação.

A agenda governamental é entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Uma questão faz parte da agenda quando chama atenção dos formuladores de políticas públicas e sua alteração ocorre por meio da convergência de três fluxos decisórios. O primeiro fluxo relaciona-se às questões que se transformam em problemas e passam a ocupar a agenda governamental. Um problema é uma questão em que os formuladores entendem que devem fazer algo a respeito. Diante de um conjunto tão grande de questões, a atenção dos formuladores depende não só da sua atenção, mas da sua interpretação e da definição dos problemas. As questões se tornam problemas quando os participantes dos processos decisórios reconhecem sua importância basicamente a partir de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais. Os problemas não se transformam automaticamente, mas fazem parte de uma construção social que depende de um elemento interpretativo. Trata-se de um ponto importante na estratégia política, pois a forma

como um problema é definido e articulado pode determinar o sucesso ou não de uma questão num ambiente tão competitivo.

No caso do tema da economia solidária em Minas Gerais é possível dizer que a questão do apoio aos empreendimentos passou a ser um problema quando a temática ganhou força com a ampliação do desemprego e o aumento da exclusão social, principalmente na década de 1990. A constituição de um fórum que debatia sobre o assunto já apontava a preocupação de um conjunto de atores da sociedade em relação ao tema. Uma série de mobilizações buscou dar visibilidade a essa estratégia, por meio do Fórum Social Mundial, plenárias, seminários e feiras e também pela promoção de indicadores e textos que apostavam na importância do fomento às experiências associativas. Parte das ações da política de emprego e renda também vinha se demonstrando limitada, especialmente por estar direcionada para um contingente de trabalhadores formalizados o que representava menos da metade da população economicamente ativa.

O segundo fluxo consiste nas alternativas e soluções disponíveis para os problemas. Nesse campo, as idéias que se mostram mais viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados e contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas que compartilham de preocupações em relação à área. Geralmente, podem ser assessores, pesquisadores, especialistas de grupos de interesse, entre outros. Na busca por alternativas, é possível constituir consensos por meio de persuasão e difusão de idéias. O importante nesse campo é destacar, no caso da economia solidária em Minas Gerais, todo um conjunto de idéias que subsidiaram, por exemplo, a constituição da Lei Estadual no Estado o que envolveu a participação do que Kingdon chamou de comunidade geradora de idéias.

Nesse campo, a partir de um conjunto de manifestações, o fomento à economia solidária passou a ser considerado como uma das propostas para a política mineira de trabalho, emprego e renda. Não consideramos que ocorreu uma mudança na agenda, pois ações mais convencionais permaneceram como foco da política, no entanto, foi possível incorporar uma nova temática. A conjuntura nacional contribuiu para esse reconhecimento, fundamentalmente, com a criação da SENAES, mas a mobilização de uma comunidade geradora de idéias também foi essencial para esse processo no Estado. Esse grupo envolveu pesquisadores, acadêmicos, militantes de movimentos sociais, representantes legislativos e do

próprio executivo. Entre eles, aparecem as experiências de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares vinculadas aos projetos de extensão de Universidades mineiras. Destacam-se entidades de orientação religiosa com forte base em apoio a processos formativos de emancipação, inclusão social e superação da pobreza. O trabalho nas bases comunitárias rurais e urbanas na promoção do associativismo, em boa parte financiadas com recurso de cooperação internacional, contribuiu para que a difusão da idéia de que a economia solidária deveria ser apoiada por políticas públicas. Parte do movimento sindical começou a discutir essa temática principalmente a partir da formação de empresas autogestionárias advindas de massa falida. Foi criada a Agência de Desenvolvimento Solidário vinculada à Central Única dos Trabalhadores - CUT que apoiou complexos cooperativos de reciclagem, agricultura familiar, artesanato, confecção e crédito. Além disso, um conjunto de organizações não-governamentais dispunha de técnicos e assessores que trabalhavam diretamente com a formação de empreendimentos solidários, desenvolvendo experiências e construindo demandas aos poderes públicos. Municípios mineiros, como a cidade Belo Horizonte, desenvolviam ações na área de economia solidária com gestores empenhados na ampliação dessas atividades. A elaboração da lei, nesse contexto, foi um dos passos mais significativos para esses atores, o que podemos chamar de questão de convergência.

O terceiro fluxo se relaciona ao que Kingdon denomina por dimensão política “propriamente dita” em que não importa o reconhecimento de um problema ou das alternativas que estão disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. As coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política. Nesse campo, três elementos podem influenciar sobre a agenda governamental: 1) clima ou humor nacional em que algumas idéias podem se germinar; 2) forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão; 3) as mudanças dentro do próprio governo tanto em relação às pessoas quanto em relação à estrutura, estratégias, gestão, composição, chefia e etc. Para o autor, o início de um novo governo é um dos momentos mais propícios para mudanças nas agendas.

Grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do Legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, como restringi-la. (CAPELLA, 2007, p. 95)

Nesse sentido, é possível destacar o papel do Fórum Mineiro (FMEPS) que reúne um número importante de entidades e que se mobilizou durante um longo período, em primeiro lugar, para a elaboração da Lei e depois para sua regulamentação e constituição de um

orçamento próprio. Destacam-se os espaços de diálogo como fundamentais para a “pressão” do FMEPS principalmente por meio do poder legislativo Estadual. Mecanismos como audiências públicas, seminários, participação em comissões e conferências contribuíram para que o movimento realizasse proposições quanto à legislação e também ao orçamento para a política de EPS no Estado. Além disso, os dois períodos, em 2004, quando se constitui a Lei e, em 2008, em que a mesma foi regulamentada e o orçamento próprio aplicado eram momentos de início de gestão do Governo Aécio Neves. Ou seja, momentos que, de acordo com Kingdon, são propícios para mudanças ou alterações na agenda. É possível perceber que não se trata de um processo simples e linear e muito menos de mão única.

O autor defende que, em uma determinada circunstância, os três fluxos descritos são reunidos e é possível a mudança na agenda. Um problema é reconhecido, a solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. Tais oportunidades são transitórias.

Por fim, Kingdon (2003 apud Capella, 2007) ressalta algo que nos parece fundamental na experiência mineira que é a atuação dos “empreendedores de política”. Trata-se de indivíduos que estão dispostos a investir seus recursos, tempo, energia, reputação, dinheiro no processo de alteração de agenda. Os empreendedores podem estar no governo ou fora dele, como grupos de interesse, comunidade acadêmica ou até na mídia. Ele tem a capacidade de representar e defender idéias e articulá-las nos três fluxos sempre que surgir essa possibilidade. Trata-se de alguém que vai unir soluções aos problemas, propostas aos momentos políticos; eventos políticos aos problemas. Sem empreendedores a ligação entre os fluxos pode não acontecer. Idéias não são defendidas; problemas não encontram soluções; momentos políticos favoráveis às mudanças são perdidos por falta de propostas.

No caso de Minas Gerais, podemos supor que enquanto não havia um “empreendedor” no espaço do poder executivo, não houve uma grande abertura para as articulações com FMEPS. Não foi viabilizada uma ação específica no orçamento do Estado e nem foi realizada a regulamentação da Lei. Essa trajetória parece clara na medida em que há a aprovação da lei e somente quatro anos depois sua regulamentação e um orçamento próprio. Nesse sentido, a presença do “empreendedor”, foi fundamental na composição da agenda. França Filho (2006) também destaca esse ponto, argumentando ainda que o desenho da política é influenciado pelo perfil desse gestor e na concepção dele sobre economia solidária como projeto social.

Esse é um processo que conta com a atuação do movimento social e com a “sensibilização” dos gestores públicos.

5. Considerações finais

É importante destacar que a incorporação da economia solidária à agenda governamental no Estado de Minas Gerais é o resultado da convergência de diversos processos que vão desde a percepção dela como problema, a elaboração de soluções e a coalizão política. Trata-se de um processo de vários anos com o envolvimento de diversos atores e que ainda está em construção. Nesse sentido, também é um campo de muitos conflitos, entendimentos e convencimentos possíveis a partir de mecanismos de participação democrática e mobilização de grupos de interesse. No entanto, embora alcançar a agenda seja algo importante, a política pública de economia solidária enfrenta atualmente diversos desafios. Em primeiro lugar, há o desafio de se manter na agenda da política de trabalho, emprego e renda e, em segundo, de ganhar capilaridade e escala em suas ações. A conquista de um pequeno espaço na agenda não significou a priorização do governo estadual em relação aos programas.

6. Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Paulo Peixoto de. Autogestão. *In*: CATANNI, Antonio David. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editora, 2003. p. 20-26
- BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-124.
- CORAGGIO, José Luis. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. *In*: KRAYCHETE, Gabriel; LARA, Francisco de Assis; COSTA, Beatriz (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000. 246p.
- CORAGGIO, José Luis. Introdução. *In*: CORAGGIO, José Luis (org). **La economia social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas**. Buenos Aires: Altamira, 2007.
- COSTA, Bianca Lima, NEVES, Magda de Almeida. **Empreendimentos de reciclagem: as mulheres na economia solidária**. Esac - Economia Solidária e Ação Cooperativa. , v.2, p.35 - 42, 2007.
- DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 27-64.
- DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 13th Ed. Boston: Pearson Longman, c2011. XVII, 346 p.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. Políticas públicas de economia solidária no Brasil. *In*: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 259-268.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **A economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas. n. 21, junho 2009. p. 211-259.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. As emancipações no presente e no futuro. *In: Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil.* GAIGER, L. I. G. (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.371-403.

_____. Empreendimentos Econômicos Solidários. *In: CATANNI, Antonio David. A outra economia.* Porto Alegre: Veraz Editora, 2003. p. 135-143

LAVILLE, Jean-Louis et al (org). **Action publique et économie solidaire. Une perspective international.** Paris: Eres, 2005.

LAVILLE, Jean-Louis et al. Introdução. *In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe. Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 11-18.

LAVILLE, Jean-Louis. Ação Pública e Economia Solidária na França. *In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Philippe. Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 19-21.

LEITE, Marcia de Paula. **A economia solidária e o trabalho associativo: Teorias e realidades.** RBCS. Vol. 24 n nº 69 fevereiro/2009, p. 31-51

LIMA, Jacob Carlos. Trabalho informal, autogestionário e gênero. **Sociedade e cultura.** V. 9, n. 2, jul./dez. 2006. 303-310.

LIMA, Jacob Carlos. **As artimanhas da flexibilização:** o trabalho em cooperativas de produção. São Paulo: Terceira Margem, 2002.

LIMA, Jacob Carlos e SOARES, Maria José. Trabalho flexível e o novo informal. Salvador, **Caderno CRH**, 37, 2002.

PINTO, João Roberto Lopes. **Economia solidária. De volta à arte da associação.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RODRÍGUEZ, César e SANTOS, Boaventura de Souza. INTRODUÇÃO: para ampliar o cânone da produção. *In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHIOCHET, Walmor. Políticas Públicas. *In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro. Dicionário Internacional da Outra Economia.* Coimbra: CES, 2009, p. 268-273.

SINGER, Paul. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. (orgs.) A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.* São Paulo: Contexto, 2003. 360p.

_____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. *In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 81-131

_____. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Perseu Abramo, 2004. 127p.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

Notas:

¹ O Fórum Brasileiro de Economia Solidária tem representações em todos os estados e tem como objetivo discutir as políticas e bandeiras do movimento, assim como reforçar seus princípios. Nesses espaços, reúnem-se diversos atores, ou seja, trabalhadores da economia solidária, representantes de entidades de assessoria e fomento e representantes do poder público.

VII Encontro Internacional de Economia Solidária

finanças solidárias e desenvolvimento territorial

24, 25 e 26 de novembro de 2011

cidade universitária . são paulo . sp



ⁱⁱ O Conselho de Economia Solidária é uma instância composta por representantes da sociedade civil e representantes do Estado responsável pela deliberação das principais diretrizes da política estadual de economia solidária.