

A incorporação da economia solidária na agenda da política pública de trabalho e emprego em Minas Gerais, Brasil

The incorporation of solidarity economy in Minas Gerais State labor and employment public policy agenda, Brazil

Bianca A. Lima Costa¹
bialico@yahoo.com.br

Resumo. O artigo analisa a trajetória de construção da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais, fundamentalmente a partir da participação do movimento social neste processo. O estudo discute o contexto e os caminhos da incorporação do tema da economia solidária às políticas públicas de trabalho, emprego e renda. São utilizados os conceitos do Ciclo da Política, com ênfase na análise de múltiplos fluxos de Kingdon (2011) em relação à formação da agenda governamental.

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

Abstract. The article analyses the creation of the Minas Gerais State Policy promoting Popular Solidarity Economy, based mainly on the participation of social movement. The study discusses the context and how solidarity economy was incorporated in labor, employment and income public policies. Concepts of Politics Cycle, with emphasis on Kingdon's multiple streams analysis (2011) are used regarding the construction of governmental agenda.

Key words: solidarity economy, public policy, governmental agenda.

Introdução

As políticas públicas desenvolvidas com a temática da economia solidária têm se ampliado de maneira significativa no Brasil em todos os níveis da federação. O crescimento de pesquisas nesse campo comprova a relevância desse tema tanto no âmbito empírico como no científico.

Um conjunto de estudos desenvolvido nos últimos anos no país aborda de forma multidisciplinar a conformação dessas políticas a partir de diferentes olhares. É possível identificar trabalhos que buscam compreender a es-

truturação destas ações públicas, os processos de implementação, a organização de redes e institucionalização política, a participação de diferentes atores e suas trajetórias militantes, e a avaliação de resultados (Goulart e Marin, 2011; Goerck e Bulla, 2009; Silva e Oliveira, 2011; Cunha, 2012).

Em paralelo, a economia solidária amplia seu campo de atuação em diversos governos, inserindo-se em políticas não só relacionadas à geração de trabalho e renda, mas também de desenvolvimento sustentável e agrário, segurança alimentar, agroecologia, saúde mental, entre outros. Diferentes atores sociais

¹ Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Av. Itaú, 505, Bairro Dom Cabral, 30535-012, Belo Horizonte, MG, Brasil.

estão implicados na construção dessas ações públicas, participando de processos complexos e conflituosos.

O objetivo deste artigo é analisar a trajetória de construção da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária desenvolvida no Estado de Minas Gerais, fundamentalmente a partir da participação do movimento social. A opção de estudo pelo caso mineiro ancora-se em alguns fatores que consideramos como diferenciais em relação aos outros estudos com a mesma temática.

O primeiro ponto consiste no fato de que o Estado tem uma legislação estadual aprovada e regulamenta para o apoio aos empreendimentos econômicos solidários que define, em alguma medida, as diretrizes para ações públicas estaduais. Esta Lei, instituída em janeiro de 2004, além de contar com a participação do Fórum Mineiro em sua elaboração, constituiu um conselho estadual deliberativo responsável por propor e avaliar políticas públicas de economia solidária.

Um segundo ponto importante ao caso estudado relaciona-se à orientação política partidária do governo estadual, que é administrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Como ressaltam Goulart e Marin (2011), a principal origem dessas políticas, em geral, está associada aos governos de esquerda de base operária, neste caso, ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Compreender os elementos políticos e sociais implicados nesse processo pode contribuir para a análise de construção de agendas governamentais, em especial ressaltando a articulação e a participação do movimento social nestas arenas.

Economia solidária, ação pública e movimentos sociais

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 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 (Coraggio, 2007).

Não há, nessa perspectiva, um consenso quanto ao fato de a economia solidária ser outro modo de produção, como alguns autores defendem, mas é possível perceber que há várias peculiaridades não capitalistas ressaltadas por boa parte desses estudiosos. Leite (2009) destaca o princípio de pluralidade da economia como aquele capaz de possibilitar o surgimento de formas de produção baseadas na lógica da sobrevivência.

De forma geral, a economia solidária pode ser compreendida como um conjunto de iniciativas coletivas voltado à produção de atividades econômicas. Essas experiências refletem contextos sociais, políticos e econômicos específicos e estão presentes em diferentes partes do mundo (Singer, 2002, 2003, 2004; Gaiger, 2004, 2003; França Filho e Laville, 2004; Coraggio, 2000; Pinto, 2006). Ressalta-se o trabalho associado como aquele capaz de reforçar vínculos sociais e a cooperação, assim como promover a gestão compartilhada de recursos para a distribuição e a não-acumulação das riquezas produzidas ou trocadas.

De acordo com Laville (2006), a relação entre economia solidária e ação pública se amplia no contexto das democracias modernas, a partir da mobilização do movimento social em prol do debate acerca de outras formas de economia. 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. Nesse sentido, é conveniente levar em consideração as interações entre poderes públicos e associações, reforçando o pressuposto 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, as iniciativas de economia solidária ganham visibilidade a partir de 1990 com a criação de empreendimentos autogestionários e pelo trabalho desenvolvido por diversas entidades, como: Cáritas (entidade vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB); Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTE-AG); Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

(MST); redes de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; e Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), criada, em 1999, em parceria da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e a Unitrabalho (rede nacional que agrega universidades e instituições de ensino superior em atividades de pesquisa e extensão sobre o mundo do trabalho) (Singer, 2002).

No mesmo período, governos locais, em geral administrados pelo Partido dos Trabalhadores, desenvolveram ações de apoio aos empreendimentos econômicos solidários, tais como feiras, assistência técnica e microcrédito. Podem ser destacadas as experiências do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que implementou o Programa de Economia Popular e Solidária em 1999, e do município de São Paulo, que instituiu o Programa Oportunidade Solidária em 2001 (Goulart e Marin, 2011).

Na maioria dos estudos no Brasil, o surgimento de iniciativas solidárias está relacionado à crise socioeconômica e ao aumento do desemprego, que cresceu de forma alarmante na década de 1980. A adoção de políticas de orientação neoliberal é considerada como um fator que aprofunda ainda mais o problema. Trata-se de um cenário composto pela ampliação da precarização do trabalho e da exclusão de grande parte dos trabalhadores do sistema produtivo. Esses desafios socioeconômicos impulsionaram a criação de organizações capazes de gerar trabalho e renda e promover a inclusão social.

O debate sobre economia solidária também está fortemente vinculado ao momento político vivido pela sociedade brasileira. Principalmente a partir da redemocratização do país, um conjunto de movimentos sociais vai estabelecer um novo ciclo de lutas pautado pelo

tema da exclusão social. Esta reorientação buscou conectar aspectos macrosociais às abordagens que priorizavam a vida cotidiana.

É, pois, nessa confluência das reelaborações organizativas e práticas dos movimentos sociais com as transformações de questões conceituais a respeito do trabalho e sua afetação social que, na década de 1990, constituem-se elementos propícios para que o mais forte movimento alternativo de geração de trabalho e renda já visto em nosso país ganhe espaço e volume, sob o nome de Economia Solidária (Lacerda e Veronese, 2011, p. 29).

Diversas organizações começaram a rediscutir a questão da organização do trabalho aliado ao tema da exclusão social e de formas mais sustentáveis de vida. Este campo reuniu movimentos com diferentes bandeiras em prol do debate sobre uma “outra economia”. Um dos espaços fundamentais para a articulação destes atores foi o Fórum Social Mundial.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que pode ser considerado uma das principais instâncias de mobilização da economia solidária no Brasil, foi criado em 2003. A organização tem representações em todos os estados do país e conta com a participação de três atores: (i) trabalhadores de empreendimentos da economia solidária; (ii) representantes de entidades de assessoria e de fomento e (iii) representantes do poder público².

Essa articulação teve início a partir da constituição de um Grupo de Trabalho (GT Brasileiro)³ que participou em 2001 do I Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Este primeiro espaço de discussão buscou construir uma identidade em torno da economia solidária com intuito de congrega diversas entidades, empreendimentos e movimentos sociais.

No final de 2002, o GT-Brasileiro elaborou uma carta direcionada ao governo eleito do

² Segundo o FBES, *Empreendimentos Econômicos Solidários* são organizações com as seguintes características: (i) Coletivas; (ii) Seus participantes ou sócias/os são trabalhadoras/es dos meios urbano e/ou rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; (iii) São organizações permanentes; (iv) Podem ter ou não um registro legal; (v) Realizam atividades econômicas. *Entidades de assessoria e/ou fomento* são organizações que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio direto junto aos empreendimentos solidários, tais como: capacitação, assessoria, incubação, pesquisa, acompanhamento, fomento à crédito, assistência técnica e organizativa. *Gestores públicos* são aqueles que elaboram, executam, implementam e/ou coordenam políticas de economia solidária de prefeituras e governos estaduais (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2012).

³ As doze entidades e redes nacionais que em momentos e níveis diferentes participavam do GT-Brasileiro eram: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPS); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2012).

presidente Lula intitulada “Economia Solidária como Estratégia de Política de Desenvolvimento”. O documento apresentava as diretrizes gerais da economia solidária e reivindicava a criação de uma Secretaria Nacional. Com a criação da Secretaria no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego em 2003, o FBES passou a liderar o processo de interlocução junto ao Governo Federal. O Fórum é definido como um instrumento de fortalecimento da economia solidária como base fundamental para outro desenvolvimento socioeconômico do país.

O conceito de movimento social tem sido discutido e reanalisado nas últimas décadas. Trata-se de um campo de estudo que, a partir de diferentes correntes teóricas, busca compreender de forma mais adequada o tema da ação coletiva na sociedade. De acordo com Diani e Bison (2010), os movimentos sociais podem ser considerados como redes de interações informais que mobilizam diferentes indivíduos, grupos ou associações engajados em prol de um conflito político ou cultural, a partir de uma identidade coletiva compartilhada.

Com base nessa perspectiva, é possível considerar o FBES como um movimento social que articula diferentes atores em favor da economia solidária e mobiliza recursos para a mudança da sociedade. Essa abordagem de rede permite analisar a participação do movimento na construção de políticas públicas.

Os movimentos sociais têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar políticas públicas. Como parte desses esforços, muitas vezes se mobilizam em prol de mudanças nos processos de tomada de decisão estatal, demandando a inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos. Essa demanda implica não somente na criação de espaços de diálogo entre atores da sociedade civil e do governo, mas da maior presença de ativistas de movimentos sociais dentro do próprio Estado (Abers e Bülow, 2011, p.65).

Na América Latina, o esforço de democratização do Estado ocorre pelo menos desde o início da década de 1980. Muitos dos estudos sobre a sociedade civil analisam os processos de participação e implementação de políticas públicas. O orçamento participativo e os conselhos gestores são exemplos dessas tentativas que, ao menos no Brasil, podem ser reconhecidas a partir do empenho de atores sociais e estatais. Abers e Bülow ressaltam a importância de se compreender a participação de atividades dos movimentos sociais no Estado.

O cruzamento dessa fronteira deve ser considerado como um fator importante para a construção de políticas públicas. Dessa maneira, é possível afirmar que o FBES, ao incorporar gestores públicos em sua organização, mobiliza essa noção de rede e de participação em espaço democráticos.

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 Assembleia Legislativa do Estado e contou com a participação de pessoas especialistas nos temas, representantes do movimento social e Deputados.

A partir dessa mobilização e dos debates ocorridos durante o encontro, 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 instituísse um Selo da Economia Solidária no Estado. Já em 18 de junho de 2003, foi apresentado à comissão de justiça da Assembleia de Minas Gerais o projeto de Lei 830/2003, que tratava da certificação. Ao analisar esse 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 Assembleia Legislativa. Após debates entre os componentes dessa comissão, o substituto para o projeto de Lei foi aprovado pelos Deputados em primeiro turno, no 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 Solidária.

Entre as novidades da legislação mineira, destacam-se a constituição de um Cadastro Estadual dos Empreendimentos Solidários, a constituição do Conselho Estadual⁴ 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 desen-

volvimento de pesquisa e tecnologias sociais; e apoio à infraestrutura.

Esse processo foi considerado pelo movimento de economia solidária uma conquista importante, principalmente mediante a conjuntura nacional da recente criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério de Trabalho e Emprego. 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 é 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, que é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), os principais projetos desenvolvidos nesse período foram ações de qualificação

⁴ 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.

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 o programa 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 pode ser compreendida como uma temática desenvolvida no âmbito das políticas de trabalho, emprego e renda por meio da consolidação de três elementos: (i) constituição e regulamentação de uma legislação específica, a partir da qual se instalou um espaço de participação social, que é o Conselho Estadual; (ii) implantação de um orçamento específico no Plano Plurianual de Ação Governamental; e (iii) 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, como as audiências públicas e conferências.

Análise de políticas públicas: conceitos e abordagens

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 acordo com Dye (2011), essas análises buscam compreender basicamente o que os governos fazem, por que eles fazem e que diferença isso faz na sociedade.

Como ressalta Kingdon (2011), a formulação de uma política pública consiste em um conjunto de processos que inclui pelo menos a definição da agenda política, a especificação de alternativas, a escolha de uma destas

alternativas e a implementação dessa decisão. O sucesso em um desses processos não significa necessariamente o sucesso nos outros. Por exemplo, uma decisão legislativa não será necessariamente implementada da forma como foi concebida.

O autor se preocupa, em seu livro "Agendas, Alternatives and Public Policies", em compreender os motivos pelos quais alguns temas entram na agenda política e outros são negligenciados. A partir dos conceitos elaborados por esse autor, analisaremos a experiência do Estado de Minas Gerais no que se refere à constituição de uma política pública de economia solidária.

Procedimentos metodológicos da pesquisa

Compreendendo o tema e o objeto de estudo deste artigo, adotou-se o método de análise qualitativa com a utilização de técnicas de entrevistas temáticas e semiestruturadas. As entrevistas foram realizadas com dois atores envolvidos na constituição da política pública de economia solidária no período de junho a novembro de 2011. O primeiro compreende lideranças do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária, entre representantes de entidades de apoio e representantes de empreendimentos econômicos solidários. O segundo envolve os gestores públicos responsáveis pela elaboração e implementação da política entre o período de 2003 a 2010, entre eles, subsecretários e superintendentes vinculados à Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda. Apresentamos na Tabela 1 a relação de entrevistados a partir dos cargos e funções desempenhados.

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

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. De acordo com Kingdon (2011), 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: problemas (*problems*); soluções e alternativas (*policies*) e política (*politics*). Esses fluxos seguem de forma relativamente independente e se convergem em

Tabela 1. Quadro de entrevistados.**Table 1.** Interviewees.

Denominação	Função/Atributos
E1 – Gestor	Superintendente de Trabalho, Emprego e Renda no período 2003 a 2009.
E2 – Gestor	Subsecretário de Trabalho, Emprego e Renda no período de 2009 a 2010.
E3 – Gestor	Superintendente de Monitoramento e Avaliação no período de 2007 a 2009. Superintendente de Trabalho, Emprego e Renda no período de 2009 a 2010.
E4 – Representante FMEPS	Diretor sindical e secretário executivo do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária. Membro do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária.
E5 – Representante FMEPS	Representante de entidade de apoio fundadora do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária. Presidente do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária.
E6 – Representante FMEPS	Representante de empreendimento econômico solidário. Membro do Conselho Estadual e da Coordenação do Fórum Metropolitano de Economia Solidária.
E7 – Representante FMEPS	Representante de empreendimento econômico solidário. Membro da Coordenação Fórum Brasileiro de Economia Solidária como representante do Estado de Minas Gerais.

momentos críticos, produzindo mudanças na agenda governamental.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), elaborado por Kingdon, se inscreve na literatura do ciclo de política pública, concentrando-se nos momentos de “pré-decisão” e de “decisão” do processo decisório (Capella, 2007). Nesse sentido, pretendemos, com esta abordagem, analisar a incorporação do tema da economia solidária à política pública de trabalho e emprego e renda no Estado de Minas Gerais.

O primeiro fluxo descrito por Kingdon relaciona-se às questões que se transformam em problemas e passam a ocupar a agenda governamental. Um problema é um assunto cujo formuladores entendem que devem fazer algo a respeito. O reconhecimento da importância de um problema pode ocorrer basicamente a partir de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Esse processo não ocorre de forma automática e depende de como socialmente os problemas são construídos e interpretados. A forma desta definição é importante, pois pode determinar o sucesso ou não de uma questão num ambiente competitivo.

No caso de Minas Gerais, podemos destacar algumas questões que foram fundamentais

neste processo de construção de “problemas”. Um primeiro ponto consiste na compreensão dos limites das políticas de trabalho, emprego e renda centradas fortemente em ações direcionadas ao mercado formal de trabalho. Parte da população não consegue se inserir neste contexto de formalidade, permanecendo em condição de pobreza, precariedade e exclusão social.

A ineficiência das ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional despertou atenção dos formuladores a partir do *feedback* dessas ações governamentais. Há, segundo os gestores, um conjunto de trabalhadores “não intermediável” que as políticas tradicionais de trabalho não conseguem atingir.

Aliado a isso, indicadores socioeconômicos demonstram taxas consideráveis de desemprego e de informalidade. Esse fator implica de forma direta nas discussões da Subsecretaria, já que ela está vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Na medida em que essa limitação de atuação torna-se cada vez mais explícita, os formuladores de políticas públicas começam a refletir sobre o problema, conforme extratos de entrevistas a seguir:

Eu acho que a política de trabalho, emprego e renda sempre foi muito focada no mercado formal. Por outro lado, o mercado formal estava

demonstrando claramente um esgotamento na capacidade de incorporação de uma massa que a gente definia como “não intermediável”. Ou seja, era um público que ia para o posto do Sine [Sistema Nacional de Emprego], mas que não tinha um requisito mínimo para o mercado de trabalho. [...] Quando você faz uma análise mais ampla, você percebe que realmente tem um vácuo e que tem uma população que não está sendo atendida por nenhuma das políticas. [...] O mercado ele está cada vez mais migrando para economias desenvolvidas em que este trabalho exige um nível maior de qualificação e quando isso ocorre você vai excluindo uma população que não consegue se inserir no mercado formal. [...] A primeira questão colocada foi: este método de inserção de você qualificar e intermediar ele não atende todos os públicos. Este é o primeiro ponto a partir deste problema da necessidade de inserção. E aí você tem taxas de desemprego que chegam a um patamar que não cai mais (E3 – Gestor).

Quando a economia solidária chega na política de trabalho e emprego, há um ambiente propício dentro da própria Sedese [Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social] quando começa a romper a barreira do emprego como a única alternativa das pessoas terem acesso ao mercado de trabalho. [...] Esta é uma coisa muito clara na minha cabeça, pois historicamente o papel do SINE [Sistema Nacional de Emprego] sempre foi muito forte. [...] A partir do momento que a gente começa a abrir, quando eu falo “abrir”, eu digo Estado e Sedese, porque o direito das pessoas, o direito social é o direito ao trabalho e não o direito ao emprego. Esta foi a primeira abertura para se chegar a outras formas de inclusão produtiva das pessoas. [...] porque existia muito no discurso de que pessoas que não tivessem uma escolaridade adequada, elas não conseguiriam um lugar no mercado de trabalho, mas sempre se reportando ao mercado formal. A economia solidária chega neste momento para dar vazão a um contingente muito grande de pessoas com baixa escolaridade, sem acesso ao mercado de trabalho e sem condições de produção (E1 - Gestor).

O segundo fluxo consiste nas alternativas e soluções disponíveis para os problemas. As ideias que se mostram mais viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem. É importante que essas alternativas representem valores que sejam compartilhados e aceitos pelo público em geral e também pelos formuladores de políticas.

Nesse campo, Kingdon ressalta a importância de especialistas, assessores, pesquisadores e especialistas de grupos de interesse que, por intermédio de diferentes meios, divulgam suas concepções em relação aos problemas que lhes

são familiares. As denominadas comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) mobilizam preocupações em relação a determinado assunto e acabam influenciando a formulação de proposições.

No estado mineiro, o apoio aos empreendimentos solidários se apresentou como uma solução possível ao problema da ineficiência das políticas de trabalho e do desemprego. Para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, pobres e de baixa escolaridade, a economia solidária poderia ser um caminho para geração de renda. Dois atores aparecem como fundamentais neste contexto de divulgação destas ideias: o grupo de interesse representado pelo FMEPS e os pesquisadores.

Pode-se ressaltar que o movimento social de economia solidária se mobilizou de diferentes maneiras para fazer com que o Governo do Estado considerasse a economia solidária como uma opção de ação para geração de trabalho. É possível destacar a participação do fórum em diversas instâncias, como conferências, audiências públicas na Assembleia Legislativa, seminários, feiras, entre outros. O caminho da constituição de uma Lei, articulada com o poder legislativo, pode ser considerado como uma das formas de mobilização para o interesse ao tema. Os pesquisadores acadêmicos aparecem também como importantes neste processo na medida em que criticam as políticas vigentes e elaboram conceitualmente a noção de economia solidária.

A saída que foi vista é a economia popular solidária, que na minha visão no meio acadêmico e dos movimentos sociais já era uma saída bem clara definida, mas o Estado ainda não tinha sensibilidade para incorporação disso. Então, veio a incorporação que do meu entendimento partiu disso aí, de uma limitação da política de trabalho, emprego e renda. De você avançar, avançar, avançar e chegar no ponto de você perceber que tem uma população que eu não consigo intermediar, mesmo qualificando. [...] Na construção da política, ela foi basicamente construída em cima das demandas sociais. O Estado em si não tinha embasamento, uma massa crítica em cima da discussão. Ele incorporou isso da academia e dos movimentos sociais. Foram os dois grandes atores ativos no processo de demandar do Estado uma política para aquele público. E quando eu falo do estado, eu falo de todos os poderes. Então, quando a assembleia faz uma proposição, ela faz reagindo a uma demanda social. Quando estado muda uma legislação, ele faz reagindo a uma demanda social. [...] O que a gente percebia, por exemplo, quando você numa discussão sobre o desenvolvimento do vetor norte viés trabalho,

emprego e renda, que a gente vai numa comunidade junto com a UFMG [Universidade Federal de Minas Gerais], e a gente sabe, mesmo considerando a política de economia solidária uma coisa incipiente, quando você ouve a população, e a população e os movimentos sociais, eles têm aquilo tão claramente. Você fala “escuta, por que eu não enxergo com tanta clareza que as pessoas têm?”. Ou seja, a demanda já estava formada. Já existia uma massa crítica de que existe um público não intermediável que a saída é a economia popular solidária e ela tem sua própria dinâmica, sua própria lógica e ela é para um público específico (E3 - Gestor).

O terceiro fluxo se relaciona ao que Kingdon denomina 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 a agenda governamental: (i) clima ou humor nacional em que algumas ideias podem se germinar; (ii) forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão; (iii) as mudanças dentro do próprio governo tanto em relação às pessoas quanto em relação à estrutura, estratégias, gestão, composição, chefia etc. Para o autor, o início de um novo governo é um dos momentos mais propícios para mudanças nas agendas.

Esta dimensão apresenta-se no exemplo estudado neste artigo a partir da participação do FMEPS em espaços públicos para demandar a inserção do tema da economia solidária na agenda do trabalho, emprego e renda. O fato de o Estado não ter uma orientação política partidária favorável à economia solidária mobilizou o movimento social para participação em espaços de articulação e de diálogo com diferentes atores, como o poder legislativo. Essa “pressão” foi reconhecida pelos gestores públicos como um dos fatores importantes neste processo.

A conjuntura nacional de recente criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no governo federal, em 2003, também favoreceu o momento político para implantação de ações sob essa temática em nível estadual. O fato de haver recursos e diretrizes nacionais no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego significou para os gestores uma oportunidade para ampliação da política.

Além disso, os dois períodos, em 2003, quando se constituiu a Lei, e em 2008, em que essa 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.

E teve também muita incidência política. Eu acho que mesmo quando a gente não chamava de fórum, nós tínhamos entidades, tínhamos teóricos que escreviam sobre isso, nós tínhamos instituições que conseguiam teorizar o debate, colocar em evidência, realizar feiras e colocar isso no Fórum Social Mundial. Conseguimos dar visibilidade a isso, mesmo sendo uma coisa pequena, porque a gente não pode falar que a economia solidária é tão grande, mas que tem um apelo político muito forte (E5 – Representante FMEPS).

O resultado disso é fruto do trabalho dos empreendimentos que pautaram o poder público para criação de um fundo. Não sei se hoje está constituído, mas era um desejo. Eles pautaram para a constituição de um conselho que hoje é atuante, de recursos orçamentários, mas também o governo entendeu que aquela política poderia dar frutos e investiu nesta política. [...] São dois processos recorrentes e complementares: o processo de uma política nacional, porque na hora que você tem a diretriz de quem tem a chave do cofre que é o governo federal que pode repassar recursos para aquela política, é muito importante ter uma secretaria nacional de economia solidária. E o segundo que partiu do próprio movimento que conseguiu pautar a política pública para criação do conselho de economia solidária, que é fundamental. Então, nós tínhamos os dois pontos e aí no caso do governo do estado no meio do processo teria que se definir qual a forma que se utilizaria desta política. Eu tinha uma política nacional, eu tinha um norte dado pela política nacional e eu tinha uma demanda social dos empreendimentos (E2 - Gestor).

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 (Kingdon, 2011). Esse processo pode ser identificado no caso mineiro, pois havia o problema da política voltada excessivamente para o mercado formal. A solução colocada era o apoio à economia solidária e, por fim, o momento político favorável em nível federal e também por meio da pressão do movimento estadual.

Na época, a política de trabalho estava dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social e o grande desafio da política de Desenvolvimento Social é

dar renda, é criar renda para população e para as pessoas. Nós vimos uma janela de oportunidades de poder entender os dois lados: a política para o trabalho formal e a política da economia solidária (E2 - Gestor).

Kingdon ressalta que neste processo é fundamental considerar a participação e a atuação dos “empreendedores de política”. São pessoas dispostas a investir seus recursos, tempo, energia, reputação e 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 ideias 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.

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 havia ação orçamentária e a regulamentação da lei ficou parada por cerca de quatro anos. Nesse sentido, a presença do “empreendedor” foi fundamental na composição da agenda e para a confluência destes três fluxos.

Esta lei ficou um bom tempo engavetada e aí surge dentro de um novo governo Aécio [Aécio Neves – Governador do Estado] uma Diretoria de Associativismo dentro da SEDESE. E aí surge uma diretora de associativismo que desempenhou um papel, que pegou a lei, colocou debaixo do braço e fez as articulações necessárias. Chamou o fórum e lutou pela regulamentação da lei. A lei estadual foi regulamentada no final de 2007 e no começo de 2008, e aí a gente vai caminhando na estruturação do conselho que para mim é um grande avanço, pois dentro de uma política pública ter um conselho deliberativo (E5 – Representantes do FMEPS).

A participação do empreendedor público reforça a ideia de movimento social enquanto rede, com a qual a fronteira com o estado pode ser cruzada. Nesse sentido, é possível destacar o papel do FMEPS em dois fluxos do processo de convergência para mudança da agenda governamental: formulação de alternativas e incidência política.

O fórum 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 movimento, principalmente por meio da articulação com o poder legislativo estadual. Mecanismos como audiências públicas, seminários, participação em comissões e conferências foram importantes para realização destas proposições. Este conjunto de elementos e fatores fez com que a economia solidária pudesse entrar na agenda do Estado, embora ela ainda não represente um tema prioritário no governo.

Considerações finais

A incorporação da economia solidária à agenda governamental da política de trabalho, emprego e renda no estado de Minas Gerais é o resultado da convergência de diversos processos. A percepção de um problema, a elaboração de soluções e a coalizão política são momentos que envolvem diferentes atores em espaços de conflitos e de negociações. De acordo com a análise de múltiplos fluxos de Kingdon (2011), o encontro dessas três circunstâncias é capaz de promover a alteração de uma agenda. No estudo de caso do governo estadual mineiro, nos parece que parte importante desses elementos está em evidência.

Nesse contexto, podemos reforçar também a importância do movimento da economia solidária na construção de ações públicas, conforme ressaltado por Laville (2006). As políticas neste campo devem ser compreendidas a partir da interação dos diversos atores sociais. A experiência de Minas Gerais se torna relevante porque demonstra como a incidência organizada do Fórum foi fundamental neste processo de construção e participação democrática que ainda está em curso.

A compreensão do movimento social a partir da ideia de rede (Abers e Bülow, 2011) nos ajuda a analisar o papel dos empreendedores de política. No cruzamento entre sociedade e estado, destacam-se os ativistas que estão na gestão pública e mobilizam recursos para a convergência dessas oportunidades de mudança de agenda. No caso mineiro, o gestor público comprometido com o movimento social possibilitou a articulação de diferentes ações, como a regulamentação da Lei, criação do Conselho, realização de Feiras e projetos de qualificação profissional.

No entanto, trata-se de um processo que ainda está em construção. Este é um campo de muitos conflitos e de visões divergentes.

Em geral para os gestores públicos, a economia solidária representa uma forma de inclusão produtiva para um público determinado como “não intermediável” no mercado formal de trabalho. Para os militantes, trata-se de uma estratégia de desenvolvimento social e empoderamento popular.

Embora alcançar a agenda seja algo importante, a política pública de economia solidária enfrenta atualmente grandes desafios. Em primeiro lugar, há o desafio de se manter na política, 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 com esta temática.

Referências

- ABERS, R.; BÜLOW, M.V. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28):52-84.
- CAPELLA, A.C.N. 2007. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHE; E.C. MARQUES (orgs.), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 87-122.
- CORAGGIO, J.L. 2000. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: G. KRAYCHETE; F.A. LARA; B. COSTA (orgs.), *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis, Vozes, p. 91-141.
- CORAGGIO, J.L. 2007. Introdução. In: J.L. CORAGGIO (org.), *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, Altamira, p. 17-57.
- CUNHA, G.C. 2012. *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas a economia solidaria (2003-2010)*. Brasília, DF. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 472 p.
- DIANI, M.; BISON, I. 2010. Organizações, Coalizões e Movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3:219-250.
- DYE, T. 2011. *Understanding public policy*. Boston, Pearson Longman, 346 p.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. 2012. Histórico. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57. Acesso em: 12/05/2012.
- FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J.L. 2004. *A economia solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 199 p.
- GAIGER, L.G. 2004. As emancipações no presente e no futuro. In: L.I.G. GAIGER (org.), *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 371-403.
- GAIGER, L.G. 2003. Empreendimentos Econômicos Solidários. In: A.D. CATANNI, *A outra economia*. Porto Alegre, Veraz Editora, p. 135-143
- GOERCK, C.; BULLA, L.C. 2009. A implantação do programa de economia solidária em desenvolvimento por meio da SENAES no rio grande do sul. *Otra Economía*, 5:104-124.
- GOULART, J.O.; MARIN, T.R. 2011. Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006). *Otra Economía*, 5(8):48-58.
<http://dx.doi.org/10.4013/otra.2011.58.04>
- KINGDON, J.W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Pearson, 273 p.
- LACERDA, L.F.B.; VERONESE, M.V. 2011. Trabalho e movimentos sociais: suas influências na emergência de práticas alternativas de geração de trabalho e renda. *Otra Economía*, 5(8):19-34.
<http://dx.doi.org/10.4013/otra.2011.58.02>
- LAVILLE, J.L. 2006. Ação Pública e Economia: um quadro de análise. In: G.C. FRANÇA FILHO; J.L. LAVILLE; A. MEDEIROS; J.P. MAGNEN, *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 21-37.
- LEITE, M.P. 2009. A economia solidária e o trabalho associativo: Teorias e realidades. *RBCS*, 69:31-51.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092009000100003>
- PINTO, J.R.L. 2006. *Economia solidária. De volta à arte da associação*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 196 p.
- SILVA, M.K.; OLIVEIRA, G.L. 2011. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 28:86-124.
- SINGER, P. 2003. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: P. SINGER; A.R. SOUZA (orgs.), *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Contexto, p. 11-28.
- SINGER, P. 2002. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: B.S. SANTOS (org.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 81-131.
- SINGER, P. 2004. *Introdução à economia solidária*. São Paulo, Perseu Abramo, 127 p.
- SOUZA, C. 2006. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16:20-45.

Submetido: 15/04/2012

Aceito: 07/08/2012