

Movimentos sociais e políticas públicas: compreendendo a participação social da Economia Solidária em municípios da Zona da Mata Mineira

Social movements and public policy: understanding the social participation of the Solidarity Economy in municipalities in the Zona da Mata Mineira

Alexandre Pires Lage¹

Bianca Aparecida Lima Costa²

RESUMO: Este trabalho analisa experiências de municípios integrantes do Fórum Regional de Economia Popular Solidária da Zona da Mata Mineira, a contribuição dessa organização para formulação e implementação de políticas públicas direcionadas ao apoio à Economia Solidária – movimento formado por Empreendimentos Econômicos Solidários, Entidades de Apoio e Gestores Públicos. Foram feitas entrevistas com representantes de empreendimentos e gestores públicos de cidades atuantes no Fórum. Através do conceito do Ciclo da Política, observa-se que o movimento social incide na formulação de políticas públicas, principalmente no que tange à apresentação do tema ao poder público.

ABSTRACT: The paper analyzes, from experiences of some municipalities member of the Regional Forum of Popular Solidarity Economy of the Zona da Mata Mineira, the contribution of this organization for the development and implementation of public policies to support the Solidarity Economy – movement formed Economic Solidarity Enterprises, Entities Support and Public Managers. For the analysis, interviews were conducted with representatives of enterprises and public managers of active cities in the Forum. Through the Cycle of Policy, it is observed that the social movement focuses on the formulation of public policies, especially regarding the presentation of the issue to the government.

1 Bacharel em Ciência Econômicas, Universidade Federal de Viçosa, Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO). E-mail: alexandreplage@gmail.com.

2 Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa. E-mail: bianca.lima@ufv.br.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Solidária. Política pública. Movimento social. Participação social.

KEYWORDS: Solidarity Economy. Public policy. Social movement. Social participation.

I. INTRODUÇÃO

As políticas públicas desenvolvidas com a temática da economia solidária têm se ampliado em todo o Brasil. Um conjunto de estudos desenvolvidos principalmente a partir dos anos 2000 aborda, de forma multidisciplinar, a conformação dessas políticas sob diferentes perspectivas. É possível identificar trabalhos que buscam compreender a estruturação dessas ações públicas, os processos de implementação, a organização de redes e institucionalização política, a participação de diferentes atores e suas trajetórias militantes, além da avaliação de seus resultados (GOULART; MARIN, 2011; GOERCK; BULLA, 2009; SILVA; OLIVEIRA, 2011; CUNHA, 2012; CARNEIRO, 2014).

A economia solidária insere-se em diversos governos em políticas relacionadas não só à geração de trabalho e renda, mas também ao desenvolvimento sustentável e agrário, segurança alimentar, agroecologia, saúde mental, entre outros. Diferentes atores sociais estão implicados na construção dessas ações públicas, participando de processos complexos e conflituosos.

Tais processos ganharam força, especialmente depois da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, no ano de 2003, a partir da eleição do Governo Lula. Momento em que também se consolidava em âmbito nacional o Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, organização que congrega diferentes atores e representações desse movimento em torno de outra economia.

Essa convergência possibilitou espaços de debate e articulações nacionais para que a economia solidária fosse incorporada não só à pasta do Trabalho em âmbito federal, mas em outros ministérios e também em outros governos (estadual e municipal). É importante ressaltar que tais processos foram considerados “partidários”, pois a maioria dos governos era administrada pelo PT, seguido pelo PMDB, PSB e do PDT (CUNHA, 2012).

Embora os processos em nível nacional sejam importantes desencadeadores, observa-se que o desdobramento da incorporação da economia solidária nas agendas públicas locais ocorre ainda de forma fragmentada e em processo pendular entre economia solidária e popular. Como colocado por Moromizato et al. (2016), a política pública municipal permite criar novas iniciativas de empreendimentos e potencializar os já existentes, além de trazer para o âmbito local reflexões e práticas normatizadas em legislações específicas (MOROMIZATO et al., 2016).

A organização dos fóruns de economia solidária tem contribuído com esses processos e, por isso, o objetivo desse artigo é compreender

de que forma se estruturaram as políticas públicas de economia solidária em municípios da região da Zona da Mata Mineira a partir da organização desse movimento social. Ou seja, em que medida a organização e a atuação desses atores contribuem para a inserção desta temática na agenda das políticas públicas municipais e de que forma isso se estrutura ou se institucionaliza nessas localidades.

As experiências escolhidas são os municípios de Viçosa, Cataguases e Juiz de Fora, todos componentes do Fórum Regional de Economia Popular Solidária Zona da Mata do Estado de Minas Gerais - FREPS-ZMM. Apesar de o Fórum ter representantes de cerca de dez municípios da região como Belmiro Braga, Recreio, Matias Barbosa, Leopoldina, Lima Duarte, Bias Fortes e outros a já existência de ações públicas voltadas à Ecosol, bem como a notável atuação de seus integrantes no cenário municipal foram definidoras da escolha. Além disso, também foram levadas em conta as características diferenciadas desses municípios, tanto em termos de tamanho quanto de população, base econômica e orientação política dos governos à frente das prefeituras: em Juiz de Fora, o mandato era do PMDB; em Cataguases, do PCdoB; em Viçosa, devido ao falecimento do prefeito no ano de realização da pesquisa, os mandatos se dividiram entre PR e PSDB.

O estudo trata de uma pesquisa qualitativa, apoiada nos dados coletados de entrevistas semiestruturadas com representantes de empreendimentos e gestores públicos dos municípios em questão. As entrevistas foram feitas entre agosto e outubro de 2017.

O artigo se divide em três seções posteriores a esta introdução. A primeira delas trata da conceituação da economia solidária, contextualizando seu surgimento no Brasil, sua formação como movimento social e a situação de suas políticas públicas. A seção seguinte se aprofunda nas políticas públicas de economia solidária nos municípios estudados, mostrando como a temática se insere na agenda pública local, quais são essas políticas e como os atores envolvidos (gestores e EES) avaliam essas ações. Por último, são feitas algumas considerações sobre as informações coletadas na pesquisa e sobre as políticas públicas de economia solidária em geral, destacando dificuldades, desafios e oportunidades.

2. ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONCEITOS E CONTEXTOS.

De forma geral, podemos afirmar que a Economia Solidária é norteada por princípios como a solidariedade, igualdade, respeito ao meio ambiente, autogestão e cooperação, sendo alternativa às relações de sociabilidade altamente danificadas pelo sistema hegemônico capitalista (CARNEIRO, 2014). Tal perspectiva está relacionada ao caráter ideológico de mudança da sociedade pela superação de formas desiguais de produção e distribuição de riquezas (SANTOS; RODRÍGUEZ, 2002)

Mesmo não havendo um consenso acerca das definições sobre

economia solidária, é possível reconhecer alguns pontos comuns entre as principais concepções sobre o tema. Em geral, essa variedade de interpretações engloba formas microeconômicas de economias organizadas por trabalhadores que se associam para produzir ou comprar coletivamente, seja para prover trabalho e renda, melhorar o poder de negociação, acessar crédito ou mesmo para uso de bens comunitários que melhorem condições ou meios de vida. Essas são formas que, em grande medida, ultrapassam a lógica apenas do mercado (CORAGGIO, 2007a).

Dessa forma, representada por uma variedade de ações econômicas e sociais, a economia solidária se apresenta sob vários formatos organizacionais. Elas podem aparecer na forma de cooperativas de produção, de comercialização, de consumo ou de crédito. Além de experiências coletivas de agricultura familiar, empresas industriais recuperadas por trabalhadores por meio da autogestão e associações. Apesar de ser a cooperativa o exemplo mais conhecido de tais iniciativas e de também se apresentarem sob outras formas, todas são denominadas Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) (SINGER, 2002; LOCKS; PAULA et al., 2011; GUGLIANO, 2013).

Com o grande aumento de iniciativas da Economia Solidária, bem como o fortalecimento do debate sobre o tema, a Ecosol ganha espaço no cenário político e social do Brasil. Lima (2009) divide esse processo em três momentos. Até 1990, com poucas referências empíricas, o debate se restringia às possibilidades acerca do socialismo e das práticas de autogestão possíveis. A partir de 1990, o debate se centra nas alternativas ao desemprego, representada pelo trabalho associado e pelo crescimento do terceiro setor. No terceiro momento, o debate se aprofunda, e a temática passa a ser conhecida em todo mundo como Economia Social e Economia Solidária (LIMA, 2009, p.196-197).

Lacerda e Veronese (2011) completam:

É, pois, nessa confluência das reelaborações organizativas e práticas dos movimentos sociais com as transformações das 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; VERONESE, 2011, p.29).

Do ponto de vista dos movimentos sociais, é importante destacar que nos anos 1970 e 1980 a América Latina foi marcada por processos de redemocratização. Novas experiências relacionadas à cidadania e aos direitos sociais coletivos foram possíveis com o fim das ditaduras. Nos anos seguintes, a globalização e outras mudanças no capitalismo geraram uma

nova redivisão internacional do trabalho e processos de reestruturação produtiva. Nessa “era da globalização”, redesenhando os movimentos sociais e suas organizações, novos atores sociais e pautas de lutas entraram em cena (GOHN, 2011).

Como explicitado por Cunha (2012), o processo de formação do movimento social de Ecosol ocorre de maneira paralela e simultânea ao desenvolvimento de sua política pública no Governo Federal.

[...] A partir do segundo semestre de 2002, a história das organizações de ES (Economia Solidária) no plano nacional confunde-se com a própria construção da política federal. Nesta época, representantes de entidades do GT Brasileiro elaboraram uma carta ao governo recém-eleito sugerindo a criação de uma política de fomento à ES e de um órgão federal para implementá-la (CUNHA, 2012, p.191).

O Fórum Brasileiro (FBES) atualmente está organizado em todo o país em mais de 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, abrangendo diretamente 3.000 empreendimentos de economia solidária, 500 entidades de apoio e fomento, 12 governos estaduais e 200 municípios pela Rede de Gestores em Economia Solidária. (FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2012).

Como explica Schiochet (2011), a Economia Solidária surge por iniciativa da sociedade civil. No entanto, na medida em que obteve conquistas, ela passou a ser incorporada na agenda das políticas públicas locais. Além disso, o autor exemplifica trazendo o caso de Blumenau/SC, em que um programa local de apoio às formas cooperativas e associativas foi instituído como medida de enfrentamento ao desemprego, criando também uma coordenação específica na estrutura do poder público municipal para gerir o programa. Estas iniciativas, quando implantadas em municípios metropolitanos como Porto Alegre, São Paulo, Recife e Belém, passam a ter maior visibilidade e relevância no âmbito federal.

Embora seja possível observar avanços, tanto a política nacional quanto as estaduais enfrentam muitos desafios. Entre as principais questões, é possível citar a frágil institucionalização do tema em âmbito federal, sem um marco jurídico adequado e sem fundo de recursos específico para as ações. Além disso, a aprovação da Lei Nacional está longe de ser concretizada, e os empreendimentos enfrentam muitas dificuldades em suas sustentabilidades social e econômica. No caso dos estados que já têm legislação específica para a Economia Solidária, também há certa dificuldade na efetivação das ações propostas por ela.

Outro ponto de fragilidade se relaciona à execução de ações públicas de Economia Solidária nos municípios. Nesse sentido, busca-se, com este estudo, compreender até que ponto o movimento social consegue contribuir

para elaboração e implementação de políticas públicas locais de Ecosol.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA ZONA DA MATA MINEIRA

Para compreender como se dá (ou não) a participação de um movimento social na construção e implementação de políticas públicas específicas para sua área de atuação, faz-se necessário o mapeamento do que já está sendo feito pelo poder público. Neste sentido, busca-se levantar dados sobre as ações e políticas públicas voltadas à Economia Solidária nestes municípios – Juiz de Fora, Cataguases e Viçosa – que compõem o FREPS-ZMM, bem como compreender em quais setores organizacionais do poder público a temática está inserida. Neste sentido, foram feitas entrevistas, tanto com representantes do poder público quanto de empreendimentos. O Quadro 1 retrata, preservando a identidade, o perfil dos entrevistados.

Quadro 1 - Quadro de entrevistados

DENOMINAÇÃO	FUNÇÃO/ATRIBUTOS	CIDADE
E1 – Gestor Público	Secretário de Assistência Social	Juiz de Fora
E2 – Gestor Público	Coordenador da Proteção Básica - Secretaria de Assistência Social	Cataguases
E3 – Gestor Público	Responsável pelas ações de Economia Solidária - Secretaria de Assistência Social	Cataguases
E4 – Gestor	Chefe do Gabinete de Turismo - Secretaria de Administração	Viçosa
E5 – Representante de Empreendimento	Presidente da Cooperativa COOPDEF	Juiz de Fora
E6 – Representante de EES	Tesoureira da Associação Acricat	Cataguases
E7 – Representante de EES	Presidente da Associação Arte Ponto Com	Cataguases
E8 – Representante de EES	Presidente da Associação: ADAPAC	Viçosa

Fonte: Elaboração própria.

3.1 INSERÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA PÚBLICA LOCAL

Este tópico tem por objetivo mostrar como a temática da economia solidária se insere na agenda pública dos municípios estudados, ou seja, como os gestores públicos passam a visualizar os empreendimentos de economia solidária como um público interessante a ser atendido por políticas públicas específicas.

Entende-se política pública como um conjunto de ações e decisões do governo voltadas para a solução de um problema da sociedade. De

outra maneira, as políticas públicas são metas e planos que os governos, em suas esferas nacionais, estaduais e municipais, traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Entendidas como demandas ou expectativas da sociedade, essas ações são selecionadas pelos dirigentes públicos (CALDAS, LOPES; AMARAL, 2008).

Como os recursos para atender as demandas da sociedade são limitados, na busca por serem atendidos, os indivíduos que têm o mesmo objetivo tendem a se unir, formando grupos e organizações coletivas. O interesse público se forma, portanto, pela disputa de todos esses grupos da Sociedade Civil Organizada, cabendo ao formulador de políticas públicas conseguir compreender e selecionar estas demandas (CALDAS; LOPES; AMARAL, 2008).

Assim, para auxiliar a compreensão do processo de formulação de políticas públicas municipais de Economia Solidária e entender como a temática passa a se tornar importante para a ação da gestão pública do município, utilizaremos o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003).

Para Kingdon (2003), um objeto se insere na “agenda governamental” – e possivelmente se torna uma política pública – quando incita o interesse ou a atenção dos formuladores de políticas. Ele explica que a “agenda governamental” é o conjunto de temas sobre os quais o governo converge sua atenção em um determinado período. Dessa forma, o autor sugere que a mudança da agenda é resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*Problems*), soluções ou alternativas (*Policies*) e política (*Politics*) (Kingdon, 2003 in Capella, 2007).

Em Juiz de Fora, cidade envolvida desde o início nas mobilizações sociais da Ecosol na Zona da Mata, setores da administração pública já conheciam pessoas ligadas à temática há alguns anos. Entretanto, essa relação se estreita nos anos 2012 e 2013, e o poder público passa a visualizar este setor como forte grupo produtivo devido às ações de comercialização coletiva, no caso, as Feiras Regionais de Ecosol da Zona da Mata. Foi após a realização da Feira, em 2012, que a prefeitura passou a ceder uma praça mensalmente para os EES da cidade. Fato que só ocorreu pela pressão e diálogo dos empreendedimentos para com o poder público.

Em Cataguases, a Economia Solidária passa a figurar na agenda pública após a participação de alguns gestores na V Plenária Regional de Economia Solidária, também em 2012. Dessa forma, através do evento e de depoimentos dos participantes, o poder público pôde conhecer melhor as propostas da Economia Solidária e entendê-la como um importante veículo para a geração de emprego e renda.

Eu não tinha noção da amplitude de solidariedade que é, entendeu? Eu achava que era um negócio assim: eu vendo

pra você e você vende pra mim. Mas tinha um outro viés que eu não estava enxergando. Eu queria organizar os grupos de Cataguases, mas não entendia desse ponto de vista, desse viés, da solidariedade mesmo, da coisa romântica, da qualidade de vida e da cooperação mútua. (E2 – Gestor).

No município de Viçosa, o processo foi parecido. Um representante do Gabinete de Turismo, órgão que já desenvolvia algumas ações com a ADAPAC, foi, a convite dos integrantes do empreendimento, participar de uma reunião do FREPS-ZMM. A partir disso, as relações também se estreitaram, pois houve aumento no entendimento da dinâmica da Ecosol e da importância do fórum.

Eu acho que o fórum [FREPS-ZMM] tem a importância de organizar um movimento que já existe há muito tempo, mas que não tinha este lugar de formação, de troca de experiência e de construção de uma política pública para este comércio que já existe. (E4 – Gestor)

Com base nisso, pode-se atribuir ao movimento social (FREPS-ZMM) um papel de destaque ligado ao primeiro fluxo (*Problems Stream*). Um problema (ausência de apoio aos EES), antes ignorado ou não visto pelos poderes públicos, passa, através do contato com o FREPS-ZMM, a ter maior relevância na agenda pública municipal. Isso pode ser visto no depoimento do Entrevistado 1, de Juiz de Fora, que fala sobre a importância da organização do fórum para a interlocução com o poder público e a participação dele na formulação e implementação de políticas públicas:

Acho que é essencial, né [o fórum]. O fórum é fundamental nisso. Primeiro porque congrega de fato, ainda que não a totalidade, muitos dos produtores da Economia Solidária. E segundo, porque de fato ele acaba sendo, talvez, um interlocutor mais formalizado mesmo. [...] Acho que já tem dado resultado em dois sentidos: no sentido de abrir pro conjunto da sociedade a existência da Economia Solidária e de seus produtores, que eu acho que hoje é fundamental; e segundo no sentido mesmo de ver o resultado prático para os produtores (E1 – Gestor).

Ressalta-se que a Economia Solidária, na condição de solução (*Policies Stream*), difere no âmbito municipal do nacional. Neste segundo, aparecendo como uma solução voltada à questão do trabalho, notada pela incidência da própria SENAES/MTE. Já em âmbito municipal, a exemplo de Cataguases e Juiz de Fora, a Ecosol figura majoritariamente como uma solução ligada à assistência social, em que pessoas antes isoladas do mercado de trabalho e/ou em situação de vulnerabilidade social buscam, através

da organização coletiva, a geração de trabalho e renda. Pode-se perceber também sua inserção na temática do turismo no município de Viçosa.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS FOCOS DE ATUAÇÃO

Para facilitar o entendimento com relação ao tipo ação/política pública, utilizaremos a seguir o padrão desenvolvido por Cunha (2012) para descrever a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE). Entretanto, pela menor complexidade das ações e políticas desenvolvidas até então pelos municípios, elas serão divididas em apenas três eixos: comercialização, formação e capacitação e legislação e subvenções. Neste sentido, são sintetizadas, no Quadro 2, as informações colhidas sobre as ações/políticas públicas municipais desenvolvidas pelas cidades investigadas.

Pode-se perceber, em todas as cidades, a predominância de ações voltadas à comercialização e ao escoamento dos produtos dos EES ligados ao artesanato e à produção alimentícia. Em todas elas os empreendimentos têm uma feira municipal para comercializarem seus produtos, salvo diferenças de frequência das feiras em cada cidade. Além disso, nos três municípios existe o apoio do poder público para a participação dos EES em eventos de comercialização que acontecem na região, como é o caso da feira regional de economia solidária (evento do FREPS-ZMM). Em Cataguases, a prefeitura também cedeu um caminhão para um empreendimento ligado à reciclagem (ASCARGE-CAT) – ação voltada à comercialização e coleta de matéria-prima.

Ações ou políticas ligadas à formação e capacitação dos membros dos empreendimentos são notadas apenas em dois municípios. Em Viçosa, apesar de esporádico, existe o apoio com transporte para a participação em cursos de capacitação ligados ao aperfeiçoamento de produtos. Em Cataguases, este âmbito se mostra mais avançado em relação às outras cidades. O poder público fomenta a participação dessas pessoas em cursos do PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

A gente tentou juntar as pessoas que faziam a Economia Solidária do ponto de vista já de profissionalização e incluí-las nos cursos de profissionalização. Porque havia uma demanda, por exemplo: as pessoas sabem fazer, por exemplo, um doce muito bem. Mas na hora de vender, elas precisam calcular custo, boas práticas de manipulação de alimentos. Aí o que a gente fez, trouxe essa “moçada” dos grupos para dentro do PRONATEC e lá no PRONATEC criou-se um montão de outros grupos, porque já tinha gente de Economia Solidária se especializando para vender melhor, para calcular custo. Aí juntou a política de emprego com a Economia Solidária (E2 – Gestor).

No último âmbito, denominado legislação e subvenções, busca-se

Quadro 2 - Ações/políticas públicas desenvolvidas pelos poderes públicos dos municípios investigados

EIXO DA AÇÃO	CIDADE	AÇÃO	
COMERCIALIZAÇÃO	Juiz de Fora	Apoio à realização mensal da F. Mun. de Ecosol	
		Apoio à realização anual da F. Regional de Ecosol	
		Apoio com transporte para eventos de comercialização na região	
	Viçosa	Apoio à realização semanal da feira da ADAPAC	
		Inserção da Economia Solidária na feira livre da cidade uma vez por semana	
		Apoio com transporte para eventos de comercialização na região	
		Apoio sazonal com transporte para compra de matéria-prima	
	Cataguases	Apoio na realização da Ciranda Solidária (feira) uma vez por semana	
		Apoio na realização da Feira Regional de Ecosol uma vez por ano	
		Aquisição de veículo para recolhimento de matéria-prima e vendas	
		Inserção de empreendimentos em eventos da cidade que favoreçam a comercialização	
		Apoio com transporte para eventos de comercialização na região	
	FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO	Juiz de Fora	-
		Viçosa	Apoio com transporte para cursos de c. técnica
		Cataguases	Fomento à participação dos empreendimentos no PRONATEC
LEGISLAÇÃO E SUBVENÇÕES	Juiz de Fora	Lei em processo	
	Viçosa	Subvenção (ACAMARE e ADAPAC)	
		Lei em processo	
Cataguases	Lei de Ecosol		
OUTRAS AÇÕES	Juiz de Fora	Transporte para reuniões e eventos do FREPS-ZMM	
	Viçosa	Transporte para reuniões e eventos do FREPS-ZMM	
	Cataguases	Transporte para reuniões e eventos do FREPS-ZMM	
		Ressocialização de detentos com através da política de trabalho	

Fonte: Resultados da pesquisa.

apresentar as leis de Economia Solidária nos municípios – caso existam – e também outros tipos de relações mais institucionais do poder público para com a Ecosol e seus empreendimentos.

Das três cidades investigadas, apenas a cidade de Cataguases tem uma Lei Municipal de Economia Solidária, aprovada em 2014, com participação da Secretaria de Assistência Social e também dos representantes de empreendimentos do município. Esta lei previa a criação do Conselho Municipal de Economia Solidária, instância cujas atribuições são de proposição, deliberação e avaliação das ações e políticas desenvolvidas pelo município em prol da Economia Solidária.

Em Viçosa, apesar de ainda não se ter uma lei municipal voltada à Ecosol, ela já se encontra em processo de tramitação na procuradoria jurídica do município, para que, posteriormente, os atores sejam convocados para discuti-la. Apesar disso, a prefeitura já oferece um suporte oficial a dois empreendimentos da cidade, a Associação dos Artesãos e Produtores de Alimentos de Viçosa (ADAPAC) e a Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Viçosa (ACAMARE), através de subvenções.

Em Juiz de Fora, apesar de algumas tentativas, ainda não houve sucesso na aprovação de uma lei municipal, questão atribuída a complicações estruturais da própria organização do poder público da cidade.

Além das ações já citadas e enquadradas nestes três âmbitos de análise, outras ações de apoio à Ecosol são desenvolvidas pelos municípios. Por exemplo: nas três cidades, é recorrente o apoio do poder público com transporte para que as pessoas (tanto empreendimentos quanto gestores) possam participar das reuniões do FREPS-ZMM em cidades vizinhas. Ademais, a Secretaria de Assistência Social de Cataguases busca, através de uma parceria com o empreendimento ASCARGE-CAT, a ressocialização de detentos do regime semiaberto no mercado de trabalho.

Observa-se que, nessas cidades, as ações voltadas à economia solidária apresentam pouca institucionalização, respondendo às demandas pontuais dos empreendimentos, como espaços para feiras ou transportes para eventos. Outro ponto é a ausência de programas estruturados ou articulados com o poder público estadual ou federal

Em Cataguases, onde já existe uma lei municipal para a Economia Solidária, entende-se que esta consolidação se deveu ao clima positivo para que a ideia fosse provocada no município. As forças políticas organizadas (empreendimentos e órgãos públicos envolvidos), somadas à presença de um empreendedor político ligado à Secretaria de Assistência Social – representando a proposta e unindo o problema à solução –, encontraram espaço em uma mudança do governo para que a política pública fosse implementada.

Em Viçosa e Juiz de Fora, também se observa este clima positivo, que permite o humor para a provocação da ideia. Existem também forças

políticas organizadas, pressionando a máquina pública para a consolidação da política. Entretanto, não se nota uma mudança de governo ou da estrutura pública, nem mesmo uma atuação efetiva de algum empreendedor político para que o ciclo se concretize. Características ligadas ao terceiro fluxo do modelo de Kingdon (*Politics Stream*) diferem estes municípios do anterior.

Nesse sentido, observa-se que a incidência do fórum foi importante na construção dessas políticas, especialmente contando com o trabalho de atores que buscaram a inserção dessa temática nas políticas públicas. A atuação de empreendedores políticos que se envolveram com a Economia Solidária também foi importante. Além disso, a mudança de gestão em um dos municípios e sua orientação política possibilitaram uma inserção mais concreta. Apesar de o movimento organizado ter sido reconhecido, sua incidência é ainda tímida do ponto de vista da estruturação de políticas mais complexas.

3.3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS PELOS INTEGRANTES DO MOVIMENTO

No que diz respeito à comercialização, há o entendimento de que as feiras – apesar de ainda não terem a frequência e o formato desejado pelos empreendimentos – representam espaços de articulação, garantem retorno financeiro e possibilitam a prática de princípios da Economia Solidária.

Eu tive oportunidade, por exemplo, na feira do ano passado, de conversar com vários deles [membros de EES] e perceber como de fato isso para eles se tornou mesmo uma forma de manutenção de suas economias familiares, domésticas e de geração de renda. (E1 – Gestor).

Estas ações já têm algum resultado na comercialização. Mas a gente já tem outros resultados também, que é um pouco das pessoas entenderem o que é a Economia Solidária, que a Economia Solidária não é só comercialização (E5 – Representante de EES).

Apesar de algumas conquistas, existe também a avaliação ligada à cobrança de continuidade das políticas:

Quando começou, eu avaliava assim, numa escala de 0 a 10, 9. Eu fiquei assim muito satisfeita de ver que foi aprovada a lei, foi um esforço nosso. Apesar de ter o apoio da Secretaria de Assistência Social. [...] Mas a partir de certo momento pra cá, parou, estagnou. Eu não sei, eu espero que retorne ao que era, a desenvolver, a crescer (E7 – Representante de EES).

Dessa forma, através das avaliações, alguns desafios podem ser

percebidos visando ao desenvolvimento dessas políticas municipais de Ecosol e ao fortalecimento dos empreendimentos e suas atividades. Há, majoritariamente, a percepção de que o fato de a temática da Economia Solidária ser desconhecida - tanto por gestores quanto pela própria sociedade - dificulta a identificação do problema e futuramente a consolidação de uma política para saná-lo. É apontada esta questão na fala dos gestores das cidades.

A política pública precisa de profissionais com o entendimento de que isso é um viés, uma saída, uma alternativa de economia, uma alternativa de inclusão, uma alternativa de trabalho e emprego. (E2 – Gestor).

O poder público não tem essa dimensão. Não liga o termo Economia Solidária com essas coisas que existem. Aí vai mais uma ajuda de assistencialismo a um determinado projeto, um determinado grupo, do que realmente ver como a Economia Solidária e tudo que ela pode gerar e fazer. O poder público ainda desconhece essa habilidade, esse potencial. (E4 – Gestor).

[...] É romper este desconhecimento em relação à Economia Solidária. E mostrar às pessoas que de fato a Economia Solidária é viável. Tanto do ponto de vista das pessoas que estão fora da Economia Solidária como de quem está dentro. O que eu quero dizer é de que há um espaço para que o cidadão se relacione com a Economia Solidária de um modo proveitoso para o cidadão e, evidentemente que a pessoa, o produtor da Economia Solidária, o empreendimento, que ele se constitua como de fato alguém que tenha ali, nesta atividade, uma forma de gerar sua renda e organizar sua economia familiar. (E1 – Gestor).

Além disso, é reforçada a importância da própria organização dos empreendimentos em torno do FREPS-ZMM, pois, caso ela não seja consistente, as relações com o poder público tendem a ser enfraquecidas e o processo de construção da política pública acaba dificultado.

O poder público não vai olhar para os empreendimentos primeiro, são os empreendimentos é que vão chamar a atenção do poder público. E o poder público só “pega” projetos quando os movimentos estão muito organizados. Poder público pegar para organizar é muito difícil. Então se eles se organizarem e entregarem isso para o poder público, eu acho que aí eles conseguem mais coisas. (E4- Gestor).

Neste sentido, há muito que se avançar nas políticas públicas

municipais de Ecosol. A avaliação traça pontos a serem mantidos, como também pontos a serem revistos nas atuais ações públicas. Reflete também sobre o papel do próprio movimento social e sua incidência na construção e implementação dessas políticas, visto que, atribuído seu papel de interlocutor com o poder público e grande responsável por levar a temática a ele, é de suma importância que sua organização interna seja consistente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender como os movimentos sociais organizados podem ou não contribuir para a formulação de políticas públicas municipais. No caso, analisou-se a organização da Economia Solidária, formada por empreendimentos autogestionários, entidades de assessoria e gestores públicos. Para tal, estudou-se o caso de alguns municípios integrantes do Fórum Regional de Economia Popular Solidária da Zona da Mata Mineira (FREPS-ZMM), instância representante do movimento social.

Foi feito um resgate do conceito de Economia Solidária, bem como seu contexto na condição de movimento social e sua inserção na agenda pública federal. Pôde-se entender como se dão a transversalidade e a intersetorialidade da Economia Solidária dentro das instâncias públicas, ou seja, como ela dialoga com diversos setores (trabalho, emprego, assistência social, turismo etc.), seja na esfera federal, estadual ou municipal.

Inicialmente, fez-se um levantamento de dados sobre as ações e políticas públicas que já estão sendo desenvolvidas nos municípios investigados, organizando-as em três eixos. No primeiro, que tange à comercialização, são realizadas feiras sazonais, em caráter municipal com regularidade e regional poucas vezes no ano. No segundo, relacionado à formação e capacitação, são reveladas muitas diferenças na atuação dos poderes públicos das cidades, como, por exemplo, integração às ações do PRONATEC. No terceiro eixo, é revelada a concessão de subvenções para empreendimentos, entretanto, apesar de as três cidades apresentarem certa mobilização para a aprovação de uma lei municipal para a Economia Solidária, apenas em Cataguases esse fato se concretizou.

Analisou-se a incidência do FREPS-ZMM na formulação e implementação de políticas públicas baseando-se no modelo dos Múltiplos Fluxos, sendo proposto que para a consolidação de uma política é necessária a consonância entre três fluxos: problemas, soluções e cenário político.

Pôde-se, com esta análise, atribuir papel definitivo ao movimento social na questão de trazer a temática da Economia Solidária para o conhecimento público e apoiá-lo no entendimento sobre ela (primeiro fluxo). Além disso, o Fórum é colocado como um interlocutor oficial dos empreendimentos da região com suas prefeituras.

No fluxo dois, pode-se ressaltar que a Economia Solidária aparece – em âmbito municipal – majoritariamente como uma solução ligada à

assistência social, em que pessoas antes isoladas do mercado de trabalho buscam, através da organização coletiva, a geração de trabalho e renda. Para além, pode-se perceber também sua inserção na temática do turismo em um dos municípios.

Quando se analisa o fluxo do cenário político, percebem-se forças políticas organizadas nas três cidades. Entretanto, conclui-se que a ausência de um empreendedor político atuante e/ou uma mudança no governo foi definitivo para a não convergência dos fluxos e, conseqüentemente, não consolidação de Leis Municipais em Viçosa e Juiz de Fora. O oposto pode ser visto em Cataguases, onde, pela atuação de empreendedores políticos bem definidos, a oportunidade de mudança convergiu para a vigência de uma lei de Ecosol na cidade.

Sobre a avaliação das ações públicas pelos atores envolvidos, pôde-se entender com os depoimentos coletados que elas são positivas. Entretanto é bastante ressaltada a questão da necessidade de consolidação de leis municipais de Economia Solidária. Fato que traz fragilidade às ações/políticas, pois, com a troca de mandatos, todas poderiam ser eliminadas. Além disso, é também percebida que não só a aprovação da lei é suficiente, visto que, mesmo após a aprovação, algumas diretrizes são ignoradas e não levadas a diante pelo poder público.

Por fim, desafios são identificados. A Economia Solidária ainda é uma temática desconhecida pelo poder público e pela sociedade de forma geral. Neste sentido, este desconhecimento se coloca como uma barreira a ser rompida para que as políticas públicas se concretizem. Para além, a própria organização - ou falta de - pode ser definitiva quando o movimento social busca este contato com o poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.); LOPES, Brenner (sup); AMARAL, Jefferson Ney (sup). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, p 48, 2008.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 87-124, 2007.
- CARNEIRO, V. G. A construção coletiva da Política Pública de Economia Solidária: as Conferências Nacionais de Economia Solidária. *Outra Economia*, São Leopoldo, vol. 8, n. 15, p. 231-243, 2014.
- CORAGGIO, J. L. Introducción. In: CORAGGIO, J. L.. *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*, Buenos Aires: Altamira, p. 17-57, 2007.
- CUNHA, G. C. *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à*

- economia solidária (2003-2010)*. Brasília, DF. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Departamento de Sociologia, 472p, 2012.
- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. *Economia solidária: bem viver, cooperação e autogestão para um desenvolvimento justo e sustentável*. Disponível em: http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=474&dir=DESC&order=date&Itemid=216&limit=10&limitstart=70. Acesso em: 12/08/2012.
- GOERCK, C.; BULLA, L. C. A implantação do programa de economia solidária em desenvolvimento por meio da SEANES no Rio Grande do Sul. *Outra Economia*, São Leopoldo, n.5, p. 104-124, 2009.
- GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 391p, 2011.
- GOULART, J. O.; MARIN, T. R. 2011. *Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006)*. Outra Economia. Porto Alegre: Unisinos, p. 48-58.
- KINGDON, J. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3. Ed. New York: Harper Collins.
- LACERDA, L. F. B.; VERONESE, M. V. *Trabalho e movimentos sociais: suas influências na emergência de práticas alternativas de geração de renda*. Outra Economia. Porto Alegre: Unisinos, p.19-34, 2011.
- LIMA, J. C. Cooperativas, trabalho associado, autogestão e economia solidária: a constituição do campo de pesquisa no Brasil. In: GEORGES, I. P. H.; LEITE, M. de P. (Orgs). *Novas configurações do trabalho e economia solidária*. São Paulo: Annablume, p. 195-226, 2009.
- LOCKS, P.; GUGLIANO, A. A. Democracia e economia solidária: limitações e potencialidades. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 10, p. 41-62, , 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000100002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000100002>.
- MOROMIZATO, M. H.F.; Silva, M. R.; LIMA, C. N. A.; CEREGATTI, A.. Importância das políticas públicas municipais de Economia solidária: A experiência de Ubatuba. In: *Rev. Mundo do Trabalho. Cont.* v.1 n. 1, p. 162-175, 2016.
- PAULA, Ana Paula Paes de et al . A Economia Solidária e a questão do imaginário: em busca de novas perspectivas. *Organ. Soc.*, Salvador , v. 18, n. 57, p. 323-333, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302011000200007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302011000200007>. SANTOS, B. de S.; RODRIGUEZ, C.

- Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Vol. 2: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23-77, 2002.
- SCHIOCHET, V. *Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, p. 443-452, 2011.
- SINGER, P. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.) *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Vol. 2: Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.81-111, 2002.
- SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. 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*, Porto Alegre, n.28, p.86-124, 2011.