

A IMBRICAÇÃO DO MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E GOVERNO DO ESTADO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE RENDA DE MINAS GERAIS: RELAÇÕES PERIGOSAS

Juliana Macário de Oliveira
jumacario@yahoo.com.br

**Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – Pró Reitoria de Extensão –
Universidade Federal de Juiz de Fora
GT 5- Sociedade civil e políticas públicas**

A política pública de economia solidária do estado de Minas Gerais foi institucionalizada pela lei nº 15.028/2004 através de intensa articulação do movimento de economia solidária que por meio de ações como proposição e participação em audiências públicas; atividades de formação com a sociedade civil e poder legislativo entre outras estratégias, procuraram “garantir” o atendimento das necessidades dos coletivos por meio de ações que não fossem ocasionais. Foi criado ainda, o Conselho Estadual, instância de deliberação e fiscalização das ações públicas e desde 2008 a política encontra-se “ativa”, entretanto, dependente de recursos pontuais advindos de emendas parlamentares objetivadas pela mobilização e esforços do movimento. A relação desenvolvida por esses sujeitos tem se construído através de imbricações nas quais tem sido possível notar a confusão e superposição de papéis levando a uma perda de identidade e capacidade reivindicatória que se pretende através deste artigo analisar.

INTRODUÇÃO

A economia solidária surge de forma embrionária a partir da década de 1990 numa relação direta com o aumento das iniciativas autogestionárias de trabalhadores com o intuito da geração de trabalho e renda. Em torno dessas práticas, políticas públicas de economia solidária são criadas para dar suporte a esse movimento. O contexto de ambas é demarcado por uma crise estrutural que atingia tanto o Brasil quanto outros países de inserção periférica na divisão internacional do trabalho. Em situação de desemprego, os trabalhadores moldam pequenos grupos coletivos organizados por sistema de autogestão, empunhando outras formas de socialização das relações de trabalho baseados na ajuda mútua, na cooperação e nas diversas formas de compartilhar, buscando o benefício coletivo. A expansão de tais coletivos no âmbito das experiências populares criam as condições para a formação de um movimento social organizado, que extrapola os limites comunitários, tornam públicas demandas que alcançam o poder público, na direção do reconhecimento e acesso a direitos vinculados ao trabalho.

Esse é o marco da criação de uma “nova geração de políticas sociais”, baseadas em um estado minimalista, de contornos neoliberais, que direciona suas ações à garantia de

extração de mais valor pela via da desregulamentação de direitos, atuando, ao final, em favor de políticas compensatórias e fragmentárias (BARBOSA, 2007, p. 236).

Nesse campo regressivo, as ações de economia solidária ganham azo, motivadas pela responsabilização individual dos sujeitos em encontrar nas franjas do mercado capitalista as condições para sua reprodução, desonerando Estado e capital do ônus da desigualdade social.

Buscando compreender os meandros pelos quais foi possível a concepção da política de economia solidária no estado de Minas Gerais, bem como o papel desempenhado pelos sujeitos sociais que tiveram uma participação ativa em seu desenvolvimento foi realizada uma pesquisa em âmbito de mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (MG).

A pesquisa discorre sobre o processo de institucionalização de uma política social de economia solidária em Minas Gerais, entre os anos de 2003 a 2014, período sob o qual o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) esteve à frente da gestão do estado.

Nesse sentido, a perspectiva analítica adotada seguiu as indicações apontadas por Boschetti (2009), que procura analisar a política sob os seguintes aspectos:

- apreensão das normas e diretrizes que determinam a natureza da Política Estadual de Economia Solidária em Minas Gerais, através de análise da lei nº 15.028/2004, o decreto lei nº 44.989/2008 procurando verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social;
- desvelamento dos recursos financeiros destinados à política, sua natureza, origem e destinação, através de análise de atas de reuniões e documentos oficiais produzidos, de forma a apreender sua processualidade histórica e;
- compreensão das relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política.

Ao escrutinar a política, o orçamento destinado à mesma e proceder a uma qualificação da participação dos conselheiros, correlacionando aspectos que possam levar à compreensão da real dimensão e efetividade da política, buscou-se cumprir o objetivo de analisar as diversas imbricações que determinaram seu surgimento.

1. DELIMITAÇÃO DO TEMA

1.1 O movimento de economia solidária em Minas Gerais e sua trajetória de articulação política

A economia solidária em Minas Gerais se insere no bojo das transformações observadas no Brasil e no mundo e que atingiram as relações de trabalho de forma inexorável, impondo aos trabalhadores uma agenda de regressividade de direitos e de acentuação das condições de exploração, aumento de desigualdade e pobreza. Adensados pela ideologia neoliberal, essas condições chegam a situação limítrofe á barbárie, nos dizeres de Netto (2006) observado pelos altos índices de desemprego e pobreza atingidos pelo Brasil por volta dos anos 1980 e 1990, conforme analisado no primeiro capítulo dessa dissertação.

Em Minas Gerais as primeiras experiências de organização de grupos coletivos, como resposta á pobreza, exclusão e como alternativa de geração de renda para uma população que buscava no mercado informal os meios por sobrevivência, se inscreve nesse período. Nesse contexto, as instituições da sociedade civil iniciam uma série de atividades tanto voltadas á atenuação da condição de pobreza da população como de formação política desses sujeitos, animadas pelo processo de redemocratização pelo qual passava o país e que permitia o desenvolvimento de trabalhos voltados á inserção social tanto por meio do trabalho associado, coletivo e autogestionário, quanto pela organização da participação política em movimentos sociais.

Do trabalho realizado por essas instituições, aqueles vinculados á igreja católica tiveram destaque principalmente por seu caráter progressista, pela atuação comunitária e territorial que permitia o envolvimento de diversos atores, tanto do meio urbano como do rural. A ela se juntou o movimento sindical, envolto na conjuntura nacional com os impactos da reestruturação produtiva que exigia ações voltadas á crise do desemprego em massa que abatia a classe trabalhadora. Uma dessas ações acabou se conformando como o apoio á recuperação de empresas falidas pelos trabalhadores, organizados em sistema de autogestão. Essa ação do movimento sindical deu origem á criação da Agencia de Desenvolvimento Solidário – ADS/CUT que em Minas Gerais tinha atuação expressiva através de uma equipe de técnicos contratados para atuação junto aos coletivos de economia solidária. As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCP's e a Rede Interuniversitária de Trabalho – UNITRABALHO, também já possuíam á época trabalhos expressivos realizados no estado, assessorando e incubando os EES e formulando a base ideológica sobre a qual se assentam essas práticas. Alguns (poucos) gestores públicos e principalmente os coletivos de economia solidária também compõem o grupo que iniciou os debates sobre economia solidária em Minas Gerais.

Usando de registros do Fórum Mineiro, Costa (2013) localiza entre 1993 a 1996 o período em que se iniciam atividades organizadas por esse coletivo para discussão e articulação de ações conjuntas que pudessem minorar o desemprego e exclusão social, temáticas que deram a tônica dos debates promovidos á época. A proposta era elaborar estratégias de enfrentamento á ampliação da pobreza através de iniciativas locais, coletivas e autogestionárias de geração de renda no âmbito da sociedade civil organizada. Nesse período o governo municipal de Belo Horizonte, sob a administração do então prefeito Patrus Ananias do Partido dos Trabalhadores - PT, deu início á uma série de atividades, entre as quais fóruns de discussão temáticos cujo objetivo era promover a participação popular na formulação de políticas públicas. Formou-se á partir de então um Grupo de Trabalho – GT reunindo os principais atores mencionados acima além de gestores municipais e alguns pertencentes aos quadros da Secretaria de Desenvolvimento Social do estado. Esse grupo conseguiu manter uma regularidade de encontros, promoveu intercâmbios de formação em outros estados, constituiu um banco de dados, promoveu ações informativas, elaborou projetos e, através da aproximação que as entidades que o compunham possuíam junto a outros movimentos sociais, conseguiu agregar novos atores ao grupo ampliando e fortalecendo seus debates e articulações.

Esse movimento resultou na criação de um Banco do Povo em 1999, que se propunha a atender á necessidade por microcrédito das então embrionárias experiências de geração de renda além de contribuir para a reflexão sobre formas de financiamento e constituição de fundos apropriados á realidade do mercado informal. Foram ainda pleiteados espaços de comercialização, junto ás feiras populares já tradicionais que ocorriam. Importante destacar que nesse momento a movimentação em torno das ações de geração de trabalho e renda estavam ainda restritas no âmbito da capital mineira, embora no interior do estado algumas iniciativas já estivessem em curso.

A virada do século XX ao XIX foi um campo fértil de experimentações sociais possibilitando em seu lastro a ampliação das ações de geração de renda, de acesso á crédito, de sustentabilidade, de mutualismo e de trocas. Nesse cenário as entidades com representação nacional, no caso mineiro em particular a Cáritas e ADS/CUT, ganham destaque participando dos espaços que fomentavam a discussão sobre a economia solidária como os Fóruns Sociais Mundiais, “berço” da economia solidária no Brasil e palco no qual todas as ações hoje conhecidas se gestaram. Essas entidades compunham o GT Brasileiro de Economia Solidária, envolto á época, na discussão da organização da economia solidária seja pela proposição de uma estrutura governamental para o fomento de suas

ações – que deu origem á Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes, ou pela organização do movimento no âmbito da sociedade civil. Com essa discussão em mente e em continuidade ás ações dos fóruns temáticos e GT em 2001 foi criado o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária.

Em um quadro em que o neoliberalismo se configurava como pano de fundo a sociedade civil se fortalece, em âmbito internacional e nacional, organizando ações de enfrentamento e contestação aos efeitos da mundialização e financeirização do capital na perspectiva da emancipação social dos sujeitos por meio da organização de formas de trabalho mais autônomas (BARBOSA, 2007). Animados por esse cenário o Fórum Mineiro, segundo Costa (2013, p. 155), traz para o estado as principais discussões travadas no Fórum Social Mundial organizando oficinas temáticas em torno dos eixos considerados prioritários no período: formação, legislação e comercialização. Essas oficinas tiveram um caráter estadual marcando “o processo de interiorização do FMEPS” com o envolvimento de outros municípios que possibilitaram a definição de um planejamento e das principais bandeiras do movimento.

A relação estabelecida entre o Fórum Mineiro e representantes do poder legislativo (deputados e vereadores) principalmente os vinculados ao PT á partir de 2003, ganha nova dinâmica propiciada, por um lado, pelo momento político de ascensão ao governo federal do partido e, por outro, pela aproximação estabelecida por esses atores aos movimentos sociais. Essa interlocução possibilitou que as oficinas sobre legislação se ampliassem envolvendo a Assembleia Legislativa de Minas Gerais em atividades como a I Feira e I Ciclo de Debates da Economia Solidária. Nesse espaço os debates sobre uma legislação específica voltada ao fomento e apoio das práticas de economia solidária começaram a se delinear apoiados ainda pela criação, em nível nacional, da Senaes e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES (COSTA, 2013, p. 156).

Internamente o FMEPS fortalece e expande suas ações sendo composto pela representação de dez regionais do estado a Região Metropolitana, Norte de Minas, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Vale do Jequitinhonha, Sul de Minas, Zona da Mata, Noroeste de Minas, Triângulo e Vertentes. A discussão sobre a lei de economia solidária também avança, a ponto de criar uma “saia justa” para o Fórum e os deputados afetos á temática da geração de renda. Isso porque na efervescência das discussões ocorridas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por ocasião da realização do I Ciclo de Debates e I Feira de Economia Solidária, um deputado de outra corrente política e pouca aproximação á economia solidária, participou de uma das oficinas oferecidas e que discutia a questão da

certificação e comercialização dos produtos e serviços da economia solidária. Impulsionado pelo debate promovido e no afã de capitalizar politicamente a questão, apresentou dias depois um projeto de lei que versava sobre a certificação solidária. Com um bom trânsito na ALMG o FMEPS conseguiu reverter a situação propondo na Comissão de Participação Popular da casa uma audiência pública para ampliar a discussão da proposta incluindo outras proposições. Esse transcurso, que envolveu vários encontros, numa ampla participação e contribuição das entidades, gestores e empreendimentos envolvidos acarretou, em 2004, na sanção da lei 15.028/2004 que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária (COSTA, 2013, p. 156-157).

Ela estabelece as diretrizes e os objetivos da política, as ações do poder público; as características, a definição e os critérios dos EES a serem apoiados; a definição dos agentes executores; a criação, composição e competências do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária; a instituição de um Selo de Economia Solidária; a constituição e competências de um Comitê Certificador; a indicação para criação de um Fundo Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária.

Para atingir os objetivos a lei propõe basicamente ações de qualificação/formação; assistência técnica; microcrédito e; apoio à comercialização. Essas ações estão em consonância com o quadro de proposições levantado pelo movimento de economia solidária na ocasião da realização das plenárias e que pautaram as políticas públicas voltadas à economia solidária de forma geral. Elas constituem-se como uma espécie de “pacote guarda-chuva” que o movimento acredita que, se aplicado de forma concomitante, possa possibilitar o real desenvolvimento das experiências de economia solidária de forma geral.

A lei tinha como horizonte temporal para sua regulamentação o prazo de 90 dias a contar sua publicação, entretanto esse processo só ocorreu em 2008. Esse interregno entre sanção e regulamentação pode ser o distintivo da forma como se deu a entrada da economia solidária na agenda pública e também do projeto político partidário do governo à época.

2. O Estado e as implicações neoliberais da política de economia solidária de Minas Gerais

A singularidade que demarca a institucionalização da política de economia solidária em Minas Gerais está na gestão, conduzida à época pelo Partido da Social Democracia

Brasileira (PSDB) nas duas gestões de Aécio Neves (2003-2010), seguida por uma de seu sucessor e vice Antônio Anastasia (2011-2014).

O governo PSDB em Minas Gerais nos anos 2000, iniciou seu mandato sob a afirmação de que o estado encontrava-se em situação de gravíssimo descrédito, motivado principalmente pela crise fiscal, “com notório déficit orçamentário existente desde 1996”; pela falta de credibilidade junto aos investidores internacionais, por um serviço público carente de legitimidade, por constantes atrasos de pagamento da folha, da falta de uma interlocução eficaz junto á sociedade civil e mercado na busca por resultados e na falta de instrumentos de planejamento e gestão adequados, configurando um processo de intenso sucateamento da máquina administrativa (ANASTASIA, 2006, p. 13)

Era preciso, segundo o alardeado fartamente na imprensa, “arrumar a casa” através da adoção de uma série de medidas que primeiro pudessem sanear as contas públicas, abrindo caminho á retomada dos investimentos e posteriormente criar mecanismos institucionais que pudessem levar a uma reforma da gestão pública orientada para resultados e visando o alinhamento de pessoas e de instituições na perspectiva de um desenvolvimento integrado. Para tanto propõem o programa “Choque de Gestão” visando em um primeiro momento, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012, p. 81) “criar as condições minimamente requeridas para se avançar na retomada dos investimentos públicos e, com isso, abrir os caminhos para o reingresso de sua economia numa etapa de crescimento sustentado” e posteriormente; otimizar os gastos públicos, através da qualidade e agilidade na alocação de recursos á área social, buscando a “equidade entre as pessoas e as diferentes regiões do Estado”; em uma proposta administrativa “não mais voltada para a administração de dívidas, mas sim para a gestão de resultados” (QUEIROZ e CKAGNAZAROFF, 2010, p. 688).

A adoção de práticas de gestão privadas como forma de dinamizar os processos administrativos, dando novo fôlego ás metodologias e práticas gerenciais do serviço público, foi o mote para a incorporação do planejamento estratégico como instrumento vital para a garantia do objetivo precípua de transformar Minas no melhor estado para se viver. Um passo fundamental nessa direção foi o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com horizonte estratégico de longo prazo, nesse caso até 2030, mas contando com instrumentos de médio prazo – caso do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) - e de curto prazo – como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A utilização dessa estratégia dual foi considerada pelos elaboradores do Choque de Gestão como uma de suas características inovadoras, pois sustentada em dois pilares, poderia proporcionar a um só tempo

[...] o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas,

reforma administrativa e expansão das receitas tributárias (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 22)

Para o cumprimento da meta prioritária de diminuição dos gastos públicos era preciso, nos dizeres de Aécio Neves, “o remédio amargo do ajuste fiscal” que consistia em uma série de medidas emergenciais aliada a outras de caráter estruturante que pudessem num curto espaço de tempo, sanar as contas públicas, levando ao necessário “déficit zero”, condição para garantir a governabilidade da nova administração e a recuperação de credibilidade junto aos investidores. Para o alcance desse objetivo, de acordo com informações coletadas por Oliveira e Gontijo (2012, p. 84), foram tomadas as seguintes medidas para o ajustamento de receitas: adoção do Simples Minas; desoneração tributária de produtos da cesta básica; simplificação de procedimentos tributários; inclusão de novas mercadorias no instituto de substituição tributária; adoção de medidas reativas à guerra fiscal; intensificação do combate à sonegação; revisão e elevação das alíquotas de impostos estaduais; melhoria da receita patrimonial (dividendos das estatais estaduais, remuneração dos serviços bancários, administração da rede bancária da folha de pagamento do estado); entre outras.

No que tange às despesas do governo os autores ressaltam: contingenciamento, em 2003 de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro; redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão; exclusão de cargos comissionados; congelamento do salário do funcionalismo com revisão geral e extinção de benefícios; redução dos salários do governador, do Vice, dos secretários de estado e dos secretários-adjuntos; centralização da folha de pagamentos do funcionalismo na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; criação do sistema de compras do estado por meio de leilões eletrônicos; aprovação das Parcerias Público-Privadas (PPPS), com o objetivo de obter recursos para a realização de investimentos (idi, ibidi).

Uma vez definidas as diretrizes para o equacionamento da dívida a etapa seguinte, aquela orientada aos resultados, consistiu em reunir as diversas ações do governo em “cinquenta e sete projetos estruturadores do desenvolvimento de Minas, que seriam rigorosamente controlados em onze áreas de resultados” e monitorados por um escritório de gerenciamento de projetos criado especificamente para esse fim, tendo como escopo o ajustamento de compromissos com a administração central, “com vistas ao alcance de resultados e focalização de objetivos e prioridades” (SILVA, 2012, p. 67). Como forma de comprometer e envolver todos os responsáveis diretos e indiretos na viabilização da proposta, por fim, foi implantado o Acordo de Resultados, um instrumento de planejamento que consistiu da pactuação de metas voltados ao atendimento dos objetivos estruturadores junto às secretarias, autarquias e fundações e a avaliação de desempenho, que vincula ganhos salariais ao atendimento de resultados como forma de transformar as relações de trabalho através do produtivismo e do mérito.

Essas medidas aliadas a uma conjuntura macroeconômica favorável e a uma estratégia de divulgação extensiva dos resultados projetaram a experiência mineira como um caso de sucesso sendo reconhecido, de acordo com seus formuladores e executores, de forma ampla pela sociedade, pelo governo federal, por instituições internacionais como um modelo de inovação na gestão pública, a ser replicado em outros estados.

No âmbito das reformas administrativas propostas desde 1946 no Brasil, o modelo de Minas Gerais, embora empunhando firmemente a bandeira do “novo”, traz consigo todo o aparato gerencial promovido por seus antecessores, porém aglutinando um conjunto variado de modelos de inovação e de técnicas de gestão, em especial aquelas baseadas no modelo de administração pública inglês, para garantir os aspectos “inovadores” da proposta além da construção de uma agenda única que fosse capaz de agregar aspectos econômicos e fiscais às questões sociais, na perspectiva de se atingir a governança social.

Utilizando as contribuições recentes de Silva (2012) em dissertação de mestrado sobre administração gerencial em Minas Gerais e seu impacto nas condições de saúde do trabalhador docente, a autora aponta, através de estudos realizados junto às principais idealizadores e executores do chamado “Choque de Gestão” os fatos apresentados que, segundo os mesmos, diferenciam sua proposta de “reforma¹” daquelas operadas anteriormente no Brasil e no mundo :

- a perspectiva de um desenvolvimento aberto que integre a dimensão econômica e ambiental, promovendo adequação institucional voltada a esse fim;
- a integração das políticas através de um Estado regulador e promotor, atuando em rede para direcionar as capacidades do mercado e da sociedade civil com vistas ao desenvolvimento;
- o monitoramento e controle orientado a resultados baseado no compromisso e alinhamento dos gestores à proposta (SILVA, 2012).

De base em todo esse aparato gerencial o governo de Minas Gerais foi extremamente hábil em divulgar seus resultados anunciando, já em 2004, ou seja, após um ano de gestão, ter atingido o “déficit zero” equilibrando as contas públicas e recuperando a capacidade de investimentos. Silva é contundente ao afirmar que todas essas mudanças vieram de encontro ao receituário neoliberal na medida em que o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) foi um dos principais financiadores do “Choque de Gestão” através da liberação de um empréstimo no valor um bilhão e seiscentos mil dólares sem a obrigação de contrapartida financeira, mas com o

¹ Em concordância á autora usaremos também o termo reforma entre aspas “por considerar, tal como Behring (2003), que todo este processo trata-se, na verdade, de uma contrarreforma conservadora e regressiva, projetada entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agencias multilaterais.” (SILVA, 2012, p. 18)

compromisso de tornar Minas Gerais um modelo exemplar de boas práticas na gestão pública.

No que tange ao uso dos instrumentos de gestão empresariais além de servir como meio de ganhar consentimento da sociedade á proposta deliberada de atendimento aos preceitos do capital financeiro também atende ao projeto político de perpetuação de um bloco de dominação no poder uma vez que ao adaptar técnicas utilizadas pelo mercado para venda de seus produtos á logica da administração pública, sobre a retórica da entrega de “melhores serviços ao cidadão”, justifica-se o enxugamento da máquina, a transferência dos recursos públicos ao capital privado, a “mercantilização” do Estado e a exploração do funcionalismo público sob a chancela do dinamismo, eficiência, eficácia e economicidade das contas públicas.

Além das condições impostas aos trabalhadores do serviço público, a situação da dívida do estado também chama a atenção, em particular por ter se configurado como o argumento central no programa Choque de Gestão. De acordo com Oliveira e Gontijo (2012) o montante referente á dívida pública do estado em 2002 era de R\$ 32,9 bilhões, em 2013 saltou para R\$ 79,7 bilhões, indicando que o equilíbrio promovido nas contas públicas não foi tão eficiente quanto quis parecer crer o governo do PSDB. Os autores atestam que, através de um recurso contábil permitido pela contabilidade pública, é possível mascarar a realidade fiscal fazendo uso do “conceito enganoso de resultado orçamentário, com o qual se pode transformar uma situação de fortes desequilíbrios fiscais em outra de equilíbrio ou até mesmo de superávits”(idi, ibid, p. 89). Esse recurso permitiu que o programa fosse “vendido” como altamente eficaz no que tange ao equilíbrio das contas públicas, quando na verdade fez obscurecer o caráter altamente restritivo de avanços e direitos sociais e o aumento de novas frentes ao capital.

Outra questão até aqui pouco explorada e que merece destaque se refere á participação. Observa-se que no âmbito do “Choque de Gestão” é recorrente a necessidade de interlocução e articulação do Estado, do mercado e da sociedade civil para atingir os resultados esperados, entretanto no que se refere á sociedade civil a forma como essa participação se dará fica pouco clara. Silveira (2013), em estudo realizado sobre o PMDI, constata que “entre os personagens contidos na descrição dos objetivos constam o Estado, o governo, o mercado consumidor e o mercado de trabalho, as regiões do Estado e os municípios, mas não se observa o cidadão como um dos personagens deste discurso” (idi, ibid, p. 120). A participação, nesse caso, se dá somente via espaços institucionais como os conselhos, nessa perspectiva a atuação do cidadão sobre a destinação dos recursos e planejamento das políticas públicas e ações governamentais se limita a sua participação em uma dessas instâncias, ou “como beneficiário secundário do desenvolvimento econômico

do estado” (idi, ibidem), cumprindo uma característica própria do aparato neoliberal que é o de cidadão-cliente.

Diante ao exposto, consideramos que sob a aparência mistificadora da inovação a “reforma” da administração pública mineira assumiu, adotando a expressão de Bhering (2003) os ares de uma verdadeira “contrarreforma”. Esse modelo, que assume o compromisso com a modernização e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, incorpora uma série de contradições que procuram encobrir a manutenção do poder político através do uso excessivo de técnicas e instrumentos gerenciais de elaboração, implementação, controle e monitoramento das ações tornando o processo de participação social pouco permeável á esfera pública, o que no limite, retira da esfera das decisões políticas, econômicas e sociais parcelas expressivas da população. Nessa direção, a reforma administrativa mineira contribuiu para, como demonstrado ao longo do texto: aprofundar a subordinação do estado aos interesses do mercado e do capital; agravar as desigualdades sociais e a concentração de renda por meio da fragmentação, focalização e mercantilização das políticas sociais e; fragilizar o funcionalismo público.

Nessa conjuntura a política de economia solidária de Minas Gerais surge como forma de institucionalização da demanda de uma parcela da população que quer ter reconhecido seu direito ao apoio público nas ações empreendidas no âmbito da geração de renda através do trabalho autogestionário.

3. RESULTADOS

3.1. Aspectos normativos da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária de Minas Gerais

A política de economia solidária de Minas Gerais rege-se fundamentalmente pela lei nº 15.028/2004 e pelo decreto nº 44.898/2008, que a regulamentou. Em função da limitação de espaço apenas situaremos aqui o que consta em lei e os principais resultados que depreendemos de sua análise. Isso posto, a lei dispõe sobre suas diretrizes; seus objetivos; as ações que cabem ao poder público para o atendimento aos objetivos da PEFEPS; define o perfil dos empreendimentos da Economia Popular Solidária; a forma de registro dos mesmos; os agentes executores da política, além de criar o Conselho Estadual de Economia Popular Solidária – CEEPS; definir sua competência; vinculação institucional; instituir um selo de economia solidária delimitando que ficará a cargo do CEEPS; a constituição de um Comitê Certificador, as competências desse Comitê e a indicação da criação de um fundo específico destinado à política.

Através da análise da lei e de seu decreto de regulamentação, procuramos, esboçar, por meio de algumas mediações elencadas através de referencial teórico crítico, as definições que os textos legais encerram sobre si, revelando algumas características bem sintonizadas com o modelo de políticas sociais assumidos pelo Estado em sua face contemporânea.

Isso pressupõe afirmar que essa política é seletiva e direcionada aos empreendimentos de economia popular solidária, ressaltando-se aqui o “popular” como característica distintiva que diferencia esses empreendimentos do campo da economia informal, por se desenvolverem em bases comunitárias e tendo como elemento central a solidariedade, processos coletivos de compartilhamento de recursos e estratégias. O que torna peculiar o conceito assumido em lei é que ao mesmo tempo em que situa o campo em que as práticas de economia solidária se desenvolvem como populares, limita o acesso aos benefícios da política somente aqueles em condições de apresentar potencial de crescimento, ou em outras palavras, os que se apresentem como sustentáveis. Essa situação paradigmática parece desconsiderar a vinculação íntima da economia solidária com a informalidade, a pobreza e o desemprego.

Tal realidade que caracteriza parte substancial dos empreendimentos de economia solidária, tanto na esfera nacional quanto em Minas Gerais não deixa dúvidas com relação à seletividade da PEFEPS, que a despeito de sua forte vinculação com o movimento de economia solidária não deixa de ser restrita e amparada no arcabouço institucional do Estado como política direcionada ao “alívio” da pobreza, conforme as ações executadas sob sua denominação, antes mesmo da regulamentação da lei e criação do CEEPS, nos deixam antever.

A parceria com entidades privadas e o apoio à incubação em incubadoras de empresas nos sugere um padrão de vinculação às denominadas “[...] *nova geração de políticas sociais* baseada na retração do Estado” (BARBOSA, 2007, p. 236), que têm nas entidades da sociedade civil os agentes principais de execução das políticas. Considerando que a gestão assumida em Minas Gerais, no período de criação e regulamentação da lei e além, é determinado pela priorização da política econômica e do ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais, conforme o modelo de corte neoliberal claramente assumido pelo governo, a PEFEPS acaba compondo esse amplo quadro de políticas sociais focalizadas e restritivas.

3.2. O orçamento público da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária

O acesso ao fundo público é uma mediação fundamental para a análise de uma política social e de seu caráter progressivo ou regressivo, implicando diretamente na qualidade das ações efetuadas pelo poder público e no acesso ao direito a ele vinculado. Para apresentar o recurso destinado á PEFEPS fizemos uso de informações encontradas no Relatório de Avaliação do PPAG, disponível no sítio eletrônico da SEPLAG².

Ponto importante a ser ressaltado, e que compõe a particularidade do caso mineiro, é o uso recorrente de recursos oriundos das emendas parlamentares ao orçamento do Estado para a garantia das ações de economia solidária, principalmente as direcionadas à realização de feiras. Em nossa avaliação, esse é um processo que se realiza com tensões e intensas negociações, operando muitas vezes no reforço às praticas clientelistas, que tem demarcado o direcionamento de emendas parlamentares. Assim, o FMEPS sempre teve relação estreita com o poder legislativo, mais especificamente com o deputado estadual petista André Quintão, que coordenava na Assembleia Legislativa de Minas Gerais a comissão de participação popular que permitia a proposição e defesa de emendas populares ao orçamento. Esse expediente, conforme aferimos através de análise das atas do CEEPS, foi o meio utilizado para garantir as poucas e esparsas ações da economia solidária em solo mineiro.

O recurso oriundo de emenda parlamentar depende de um prazo para sua liberação, que geralmente ocorria a partir do segundo semestre. Por esse motivo, parte do orçamento da ação de implantação da política foi usada para realização de feiras, razão pela qual a meta programada e a executada se confundem e se sobrepõem gerando uma distorção na avaliação dos resultados alcançados pela PEFEPS. O recurso da ação de implantação da PEFEPS também sofreu vários contingenciamentos³, prática recorrente do governo para cobrir despesas em áreas consideradas por ele prioritárias, mas sem a devida transparência e clareza no processo.

² Acesso em 6 de julho de 2015.

³Conforme glossário do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>), contingenciamento é um “procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro”.

Em nossa concepção, esse é mais um elemento de fragilização da política e do consequente exercício do controle social por parte do CEEPS. Com a instabilidade orçamentária o esforço de planejamento das ações acaba caindo por terra, já que as ações previstas para ocorrerem ao longo do ano tem que ser readequadas ou, o que também é frequente, abandonadas. Concorre com essa instabilidade, também o fato de que o recurso constava apenas nas peças orçamentárias, e não no financeiro – momento de sua execução, o que cria a ilusão de que o recurso está disponível e pronto para o uso, quando na verdade carece de suplementação. Em muitos casos, ele é atingido pelo decreto de contingenciamento e é todo inutilizado. Esse campo de difícil compreensão se torna um desafio não só para o gestor como para os conselheiros que, sem dominar o conhecimento da técnica, acabam se tornando meros instrumentalizadores da política.

3.3. O CEEPS e o difícil exercício do controle social

As entrevistas realizadas por meio do uso de questionário semiestruturado com seis conselheiros, entre representantes do governo, instituições da sociedade civil e empreendimentos econômicos solidários, todos conselheiros que fizeram parte de diferentes gestões, foram orientadas por roteiro no qual se articularam os três eixos constantes de nossa análise.

De forma geral, é possível perceber que embora os EES tenham participado do processo de formulação, mobilização e implementação da lei e até exaltem a política de economia solidária como uma conquista do movimento, eles afirmam de forma veemente que não é possível ratificar a existência de uma política de economia solidária estadual exatamente por não ter conseguido transpor os termos ide-operativos presentes em sua estrutura legal, principalmente no que se refere à garantia do fundo público que a pudesse viabilizar.

Isso é corroborado pela falta de conhecimento apresentado pelos entrevistados ao serem questionados sobre as ações executadas e o número de empreendimentos atingidos pela política, apontando tanto para a falta de publicização e acesso às informações, quanto ao desinteresse pela condução da política.

Estimulados a responder se consideram suficientes os recursos destinados à política de economia solidária, os conselheiros são unânimes ao afirmar que não e que na maior parte das vezes acabam empreendendo esforços que poderiam se voltar à outras áreas, para fazer cumprir o que é prioritário.

Buscando compreender os processos que podem levar a uma maior qualificação da participação dos conselheiros e consequente apreensão da política, estimulamos os entrevistados a responderem se há discussão do conteúdo, abrangência, alcance e funções da política ao que os trabalhadores foram unânimes em afirmar que não. Quando questionados se há autonomia do CEEPS no processo deliberativo os conselheiros são categóricas ao informar que não.

Para CSC-EES2 a causa da falta de autonomia deve-se à “falta de diálogo com a SEDESE. Todas as deliberações deveriam passar antes pelo conselho”. Nesse caso, há um esvaziamento do espaço conselhistas que passa a não mais ser o responsável pelo encaminhamento, deliberação, controle e destinação de ações e de recursos, constituindo-se tão somente porque constantes de exigência formal legal para a existência da política.

Buscando identificar, no campo da paridade como são estabelecidos os vínculos entre a as entidades governamentais e da sociedade civil e os sujeitos que os representam no conselho, procuramos detectar como ocorre a relação com os sujeitos que cada conselheiro representa no CEEPS. Na percepção dos entrevistados, a relação estabelecida entre a entidade ou órgão de representação e a postura assumida pelos conselheiros no processo deliberativo do CEEPS divergem quanto ao sentido de pertença ao governo ou à sociedade civil.

Aos representantes governamentais é atribuída uma postura pouco autônoma e representativa, assim concebida por esses serem ocupantes de cargos em comissão. Tal situação determina que tais técnicos tenham pouco poder na tomada de decisões, além de estarem sujeitos à rotatividade e terem pouca experiência na política.

O exercício do controle social pelos conselhos é uma das razões pelas quais esses espaços institucionais foram criados, buscando inserir a participação da população tanto na formulação quanto no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, os conselheiros foram perguntados sobre como eram/são exercidos o controle e a fiscalização do CEEPS nas ações da política de economia solidária do Estado. Para os trabalhadores que dela participam, como a conselheira CSC-EES1, a fiscalização consistia mesmo numa apresentação de contas para o conselho.

A experiência no espaço conselhistas por parte dos que representam os trabalhadores apresenta uma série de limitações que são elencadas em suas falas: falta de experiência na participação desses espaços; falta de capacitação que permitisse a apreensão dos processos e qualificação da representação; falta de tempo para acompanhar as ações e discussões devido ao acúmulo de funções no empreendimento, no FMEPS, em outros conselhos, entre

outros. Esses elementos contribuem para uma visão mais pragmática do processo e uma atuação menos incisiva, tornando-se um dos pontos que leva à fragilização do espaço conselhistas. Para corrigir essas distorções o conselho deveria atuar no sentido de tentar dirimir os efeitos das desigualdades existentes entre os próprios conselheiros no processo deliberativo.

Para os representantes de empreendimentos, a política estadual de economia solidária apresentou avanços. No caso de CSC-EES1 ela oportunizou visibilidade a seu empreendimento, além de ter proporcionado uma aprendizagem ideológica importante, mediada pela troca de experiências que a participação no espaço conselhistas lhes proporcionou. A entrevistado CCS-EES2 também acredita que houve avanços e que a lei é um instrumento importante. Entretanto, seu cumprimento encontra-se limitado pela “falta de vontade política” do governo em sua baixa disposição para executar as ações previstas em lei e avançar tanto em sua implementação quanto na constituição do fundo que torne a política menos instável.

Sob a perspectiva analítica dialética nosso desafio foi o de, por meio da análise documental e dos depoimentos, via entrevistas, tecer a estruturação da política estadual de economia solidária de Minas Gerais de elementos constituintes das particularidades assumidas pela mesma em sua inscrição no aparelho institucional do estado burguês, compreendendo os limites impostos por essa estrutura hegemônica ao acesso e ampliação de direitos das classes subalternas no âmbito das políticas sociais criadas nos marcos da sociedade capitalista.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação mineira transita por um limite tênue e carrega em si uma ambiguidade e contradição: é potencialmente portadora da perspectiva de criação do que se pretende outro *ethos* social resultante de uma forma de produção, comercialização e consumo diferenciada, mediada pela solidariedade, entretanto inserida no mercado capitalista.

A análise dos dados do processo de institucionalização da PEFEPS não deixa dúvidas quanto a essa concepção. A lei e seu decreto de regulamentação, embora evitados de incongruências, portam as requisições necessárias para que o Estado inicie uma ação pública em condições suficientes para dar aos empreendimentos ao menos a possibilidade de sustentabilidade. Entretanto, encontra obstáculos ao seu desenvolvimento nas limitações orçamentárias e na falta de disposição na partilha do poder de decisão pelo Estado.

O orçamento foi o ponto que mais contribuiu para a caracterização da regressividade da política. Na avaliação dos conselheiros do CEEPS sequer existe uma política de economia solidária no Estado de Minas Gerais. A debilidade da natureza da despesa vinculada a emendas parlamentares que demandavam o exercício constante de mobilização, participação e disputa nas audiências públicas de proposição de emendas ao orçamento por parte do FMEPS constitui-se como um desses fatores. O esforço para a garantia de um recurso limitado e residual acabava por orientar as ações dos sujeitos envolvidos em sua proposição, execução e controle o que retirava o foco e atenção a outras demandas e estratégias prioritárias.

Os fatos apresentados não deixam dúvida quanto ao nível de precariedade e regressividade do aporte de recurso na política, o que corrobora para a compreensão de que a política estadual de economia solidária de Minas Gerais é uma “não política”.

No que tange ao exercício da participação, gestão e controle social da política a constituição do CEEPS foi considerada como um importante marco para sua institucionalização, aliado à lei e ao pequeno orçamento destinado às suas ações. Não obstante, o Conselho sofre com uma série de limitações e constrangimentos inerentes à própria experiência desses espaços no processo de definição das políticas públicas.

Isso posto, há uma limitação que contribui para a não efetividade desses espaços como possibilitadores de democratização. Assim é que se desenvolvem as relações dos conselheiros entre si e a política. Importante salientar que esses arranjos institucionais são relativamente novos, assim como a própria política de economia solidária, fazendo com que a experiência do CEEPS, em particular, guarde uma série de similaridades àquelas observadas em outros espaços participativos, acrescidos à sua própria experiência na condução de uma política que tem poucos modelos sobre os quais se embasar.

Nos marcos da sociedade capitalista as políticas sociais não são mais que residuais e se voltam ao atendimento da reprodução ampliada do capital agindo para atenuar os efeitos da pobreza. Por mais que o contexto seja adverso e que inclusive inclua a economia solidária e suas práticas no mosaico de experiências que compõem seu repertório reificado e mistificado, entendemos caber aos trabalhadores difícil papel de romper aos seus efeitos perversos. Para isso, é necessário e urgente que consigam empreender a um exercício auto reflexivo sobre suas experiências de forma que possam quebrar com o ciclo de autonomização que determina a economia solidária, compreendendo que é na luta pelos direitos, articulada a processos que transcendam a particularidade e se elevem à totalidade, que será possível superação dessas limitações.

5. REFERÊNCIAS

- ALVES, A.A.F. *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil*. 2007. 328f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - UFRRJ/ESS. Rio de Janeiro. 2007.
- ANASTASIA, A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.
- BARBOSA, R. N. C.. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e resignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BEHRING, E. R. *Brasil em Contra Reforma Desestruturação do Estado e Perdas de Direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOSCHETTI, I. *Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais*. In Serviço Social, Direitos e Competências Profissionais. Brasília, CFESS/ABEPSS, 2009.
- COSTA, B. A. L.; NEVES, M. de A. *Política pública de economia solidária no Estado de Minas Gerais: conflitos e convergências na construção de novas ações de geração de renda*. In: Anais do XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, UFBA, Salvador- BA, 2011.
- COSTA, B. A. L. *Entre teoria e prática: a experiência da economia solidária no Brasil a partir de uma abordagem internacional*. 2013. 219f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC/MG. Belo Horizonte, 2013.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, E. (Org) 2002. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DURIGUETTO, M. L.; SOUZA FILHO, R. *Democratização, política economia e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas*. In: MOTA, A. E.; AMARAL, A. (Orgs). Serviço social brasileiro nos anos 2000: cenários, peijas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2014.
- GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. de. *Da estratégia aos resultados concretos: a experiência de Minas Gerais (2003-2005)*. Cadernos BDMG: Belo Horizonte: BDMG, n.12, 2006.
- NETTO, J. P. *Capitalismo e barbárie contemporânea*. Argumentum, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.
- _____. *A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social*. In: MOTA, A. E...[et al]. Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: Ed. Cortez, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.
- NEVES, A. Prefácio. In: *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.
- OLIVEIRA, F. A. de, GONTIJO, C. *Dívida pública do Estado de Minas Gerais (1994-2011): a renegociação necessária*. – Belo Horizonte, 2012.

OLIVEIRA, J. M de. *Os limites da institucionalidade das políticas de economia solidária no governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PMDB) em Minas Gerais – 2008 a 2013*. 2015, 308f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Programa de Pós - Graduação em Serviço Social - Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, MG, 2015.

PAES DE PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. *Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público*. Revista de Administração Pública. FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 44(3):679-705, Maio/jun. 2010.

SILVA, H. R. C. *Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de ensino de Minas Gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes*. 2012. 166f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UFJF. 2012.

SILVEIRA, M. C. *O processo de formulação da estratégia: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011*. 2013. 354f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – UFMG. Belo Horizonte, 2013.

SOUZA FILHO, R. *Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.