



Munich Personal RePEc Archive

## **Discussion on the Influence of Public Policy Related to Economic Solidarity Developments Related to Tourism in Corumbá - MS**

Amorim Souza Centurião, Daniel and Batista Bitencout  
Fagundes, Mayra and Schmidt, Vanessa

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade Federal  
de Mato Grosso do Sul, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

24 February 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/109228/>  
MPRA Paper No. 109228, posted 11 Jan 2022 12:44 UTC

---

# Discussão Sobre as Políticas Públicas com Influência nos Empreendimentos Econômicos Solidários Ligados ao Turismo em Corumbá – MS

## Discussion on the Influence of Public Policy Related to Economic Solidarity Developments Related to Tourism in Corumbá - MS

Daniel Amorim Souza Centurião<sup>1</sup>, Mayra Batista Bitencout Fagundes<sup>1</sup>, Vanessa Schmidt<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Departamento de Economia e Administração, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Unidade X, Cidade Universitária, Campo Grande – Mato Grosso do Sul, 79070900, Brasil.

**CITAÇÃO SUGERIDA:** Centurião, D. A. S., Fagundes, M. B. B., & Schmidt, V. (2013). Discussão sobre as políticas públicas com influência nos empreendimentos econômicos solidários ligados ao turismo em corumbá-ms. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(3).

**Resumo:** A economia solidária se apresenta como uma alternativa de modelo produtivo, ligado à cooperação entre seus membros, fator esse que confere à mesma a possibilidade de inclusão social, autogestão nos empreendimentos, geração de renda e melhoria da qualidade de vida, podendo estar diretamente ligada ao local. O presente trabalho busca levantar uma série de questões quanto à formulação e as políticas públicas que têm influenciado a economia solidária em Corumbá/MS. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental a fim de perceber a realidade e a teoria sobre políticas públicas, economia solidária e turismo, que se encontra diretamente ligada à economia solidária no município. Pôde-se notar, finalmente, a ausência de uma política pública específica para os empreendimentos de Corumbá, a descontinuidade e desconexão das esferas formuladoras de políticas.

**Palavras-Chave:** Economia Solidária; Poder Público; Corumbá.

**Abstract:** The solidarity economy is presented as an alternative production model of cooperation between its members, a factor that provides it with the possibility of social inclusion, self-management in the projects, income generation and improvement of life quality, and can be directly linked to the place. This paper seeks to propose a series of issues regarding the formulation of public policies that have influenced the solidarity economy in Corumbá/MS. In order to accomplish so, we conducted a literature and documental search to perceive reality and the theory of public policy, solidarity economy and tourism, which is directly linked to the solidarity economy in the municipality. In the end, we could notice the absence of a specific public policy for entrepreneurship in Corumbá and the discontinuity and disconnection in formulating public policies.

**Keywords:** Solidarity Economy; Government; Corumbá.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### INTRODUÇÃO

Corumbá é um dos principais municípios do estado de Mato Grosso do Sul e está a 415km de Campo Grande, capital estadual. Encontra-se localizado na microrregião do Baixo Pantanal, conta com uma área de 64.962,83km<sup>2</sup> e com uma população de 103.703 habitantes, sendo a terceira maior cidade do estado em população (Ibge, 2010).

A microrregião do Baixo Pantanal encontra-se em 4<sup>a</sup> posição no ranking de importância de participação das microrregiões no PIB estadual a preços de mercado, com uma participação de 8,42% no ano de 2009. Mesmo com a pujante atividade agropecuária no município, o setor de comércio e serviços é responsável pela maior parcela de participação na constituição do produto, com 74,02% da riqueza regional (Secretaria de estado de meio ambiente, do planejamento, da ciência e tecnologia [SEMACE], 2002; 2009).

Corumbá concentra a maior participação dessa região, com 87,33% do valor adicionado, devido principalmente ao polo de

comércio e serviços gerados pela atividade turística no município, segundo informações do PIB Municipal (Semac, 2002; 2009). O IDH do município, segundo dados do PNUD (2000) é 0,771.

O turismo se destaca como uma das importantes atividades econômicas no município, além de apresentar papel sócio econômico relevante decorrente, principalmente, do caráter histórico e cultural local e de seus atrativos naturais. Por sua importância como atividade econômica, o turismo se constitui como uma importante fonte de geração de emprego e renda e como uma ampliação da arrecadação pública e geração de possibilidades de acesso a lazer e cultura à população local. São destaques o ecoturismo, o turismo de pesca e o turismo histórico, influentes na preservação ambiental e patrimonial do município.

As iniciativas de economia solidária no município, manifestadas pelos empreendimentos identificados e tratadas neste trabalho, possuem ligação direta ou indireta com o turismo local devido a esses empreendimentos produzirem artesanatos de expressão da cultura local.

---

Além disso, é importante a confluência do turismo e da economia solidária, quando apresentada a questão estritamente pelo viés socioeconômico, em que notamos que ambas as atividades proporcionam a reintegração de comunidades, em muitos casos, marginalizadas. No caso específico de Corumbá, devido à forte presença do setor turístico, as atividades de economia solidária encontram, nesse setor, um eixo de apoio às suas atividades, promovendo geração de emprego e renda e, conseqüentemente, contribuindo para as possibilidades de melhoria da qualidade de vida da população.

Os cinco empreendimentos selecionados contam com cerca de 120 trabalhadores. Comparando com outros municípios, Corumbá apresenta um número bastante reduzido, como, por exemplo, Aquidauana, com 15 empreendimentos e cerca de 920 trabalhadores, e Miranda, com 7 empreendimentos e cerca de 270 trabalhadores. A renda auferida, segundo o mapeamento da SENAES, é de meio salário mínimo em cerca de 22% dos empreendimentos, de até um salário mínimo em 21,2%, e de nenhuma remuneração em 45,3%. Não é possível inferir que essa mesma realidade é recorrente em Corumbá em igual proporção, mas é possível destacar a fragilidade dos empreendimentos estaduais em questões principais, como a geração de renda.

Visando a levantar questões e fatores que possam contribuir na formulação ou adequação de políticas já existentes para o município, o presente trabalho tem como problemática:

1) Quais são as principais políticas públicas influentes nos empreendimentos econômicos solidários para o município de Corumbá?

2) As políticas públicas identificadas possuem adequação à realidade local e aos empreendimentos econômicos solidários? A relevância desta pesquisa encontra-se no fato de existirem poucas produções acadêmicas quanto a políticas públicas para o município, que estão organizadas em cinco seções. A primeira é a introdução já apresentada; a segunda, a metodologia – ressaltando os passos metodológicos do trabalho –; a terceira, o referencial teórico – fornecendo as categorias e bases teóricas da discussão realizada –; a quarta, os resultados e discussões com a apresentação de dados e análise crítica; por fim, a quinta, a seção na qual são realizadas as conclusões da pesquisa.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa realizada se caracteriza como qualitativa, com relação à abordagem do problema, por tratar da subjetividade da aplicação de políticas públicas a um determinado grupo econômico e social; exploratória, do ponto de vista dos objetivos, por buscar aprofundar o tema levantando hipóteses e buscando gerar novos estudos sobre o mesmo; e aplicada, quando se trata de sua natureza, por considerar um objeto de estudo específico com aplicações práticas, voltadas ao atendimento de problemas de interesse social.

De início, realizou-se uma busca bibliográfica que pudesse embasar e aprofundar os conceitos da economia solidária e da atividade do turismo em artigos, teses e livros sobre os temas.

Um segundo passo foi a busca de informações específicas do município de Corumbá em relatórios governamentais e bases de dados, como o Ibge (2010), o Senaes (2007) e o Semac (2002; 2009).

Em um segundo momento, foi realizada uma busca documental que possibilitasse a percepção da conjuntura de políticas e planejamentos nas diversas esferas do estado, como o Ministério do Estado do Turismo e o Conselho Nacional de Turismo (2011), a Secretaria Municipal de Turismo de Corumbá (2005) e a Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul, (2011).

Realizadas essas etapas, tornou-se mais claro o cenário de inserção deste trabalho, e, então, foram realizadas uma delimitação e uma adequação da problemática de pesquisa e seleção das políticas e leis a serem utilizadas. Essa seleção foi resultado da pesquisa realizada anteriormente e da relação com os agentes constituintes do estudo, possibilitando a identificação das políticas e legislações propícias ao debate desejado.

Com as políticas e legislações elencadas, estabeleceu-se a conexão dos aspectos levantados na pesquisa bibliográfica, como características dos empreendimentos no município observado, com as proposições das políticas, utilizando uma caracterização deles.

Essa caracterização foi realizada a partir de trabalhos científicos realizados com os empreendimentos do município, por meio do mapeamento realizado e concluído no ano de 2007, disponível no Sistema Integrado de Economia Solidária (SENAES, 2007) e por meio do relatório fruto de um projeto de pesquisa da UFMS, conforme apresentado nos agradecimentos, e desse originou-se o presente trabalho.

Observando a realidade dos empreendimentos e a fundamentação das bases teóricas necessárias, as políticas, legislações e ações disponíveis e elencadas tornaram perceptíveis alguns critérios que possibilitaram a discussão. Entre eles, a continuidade das políticas, legislações e ações a partir de sua data de criação, a abrangência que as mesmas têm quanto às temáticas de economia solidária e turismo, e o tratamento das especificidades do local nas políticas públicas. O conjunto destas percepções garante a adequação da política.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

A economia solidária é caracterizada a partir da percepção de uma tentativa organizada e comunitária, de grupos marginalizados pelo subemprego ou desemprego por questões excludentes do regime econômico, de modificar a sua situação de geração de renda e suas condições de vida (GAIGER, 2003). A partir daí vem a principal expressão a ser tratada neste trabalho: a socioeconômica.

Essa tentativa se reflete diversas vezes na criação de cooperativas, associações, grupos produtivos, entre outras possibilidades, e é a partir do estudo desses ambientes, principalmente das cooperativas de produção, que foi possível a conceituação da economia solidária e a compreensão da mesma como uma alternativa de produção abrigada no modelo

capitalista de forma contraditória (GAIGER, 2003) (SINGER, 2002).

A SENAES (2007) utiliza uma definição que demonstra alguns dos princípios que possibilitam a caracterização de um empreendimento econômico solidário, apresentando a economia solidária como um conjunto de atividades econômicas organizadas de forma autogestionária e contando com a participação democrática dos membros nas decisões.

O destaque do tema, proporcionado pelo seu posicionamento de construção com uma maneira de produção alternativa, atraiu os olhares de ativistas do setor público e de organizações sociais (GAIGER, 2003). Essas organizações interessadas, principalmente na viabilidade e nas características particulares deste modelo de produção, integraram a economia solidária em sua pauta de debates.

Vendo-a seja como um campo de trabalho institucional, seja um alvo de políticas públicas de contenção da pobreza, seja ainda uma nova frente de lutas de caráter estratégico, visões, conceitos e práticas cruzam-se intensamente, interpelando-se e buscando promover a economia solidária como uma resposta para os excluídos, como base de um modelo de desenvolvimento comprometido com os trabalhadores, como saída diante do aprofundamento das iniquidades, das políticas neoliberais, do próprio capitalismo. (GAIGER, 2003:184)

Outro fator importante quanto à economia solidária, destacado por Singer (1998), é a possibilidade de autonomia quanto ao processo produtivo, onde os membros de um empreendimento têm a possibilidade de realizar diferentes funções, não tendo um papel alienado quanto ao processo e aos produtos constituídos.

A caracterização de um empreendimento econômico solidário ocorre por meio de particularidades que o diferenciam de comuns e que lhe conferem a peculiaridade alternativa ao modo de produção capitalista. São princípios que estão engendrados nas práticas do empreendimento, sendo eles autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, autossustentação, desenvolvimento humano e responsabilidade social (GAIGER, 2003).

De acordo com Lisboa (2001), é possível atribuir à economia solidária uma proposta de modelo de promoção do desenvolvimento local de forma endógena, devido às organizações que se mobilizam e atuam nessa realidade mobilizadas por motivações partidas da sociedade civil, buscando o desenvolvimento individual por meio da coletividade de forma realmente sustentável (ANDION, 2001).

A eficiência na economia solidária é considerada e pode ser mensurada a partir da viabilidade e produtividade do empreendimento e da consecução do objetivo social do mesmo, balizado satisfação pessoal e coletiva, e pela qualidade de vida dos associados, cooperados ou membros (CORAGGIO, 2007).

Nesse sentido, pode-se observar a confluência entre turismo e economia solidária, buscando a conceituação do turismo enquanto atividade econômica, que foi realizada pela EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo –, sendo ela decorrente das transações que os agentes econômicos do

turismo realizam ao efetuarem um deslocamento voluntário e temporário do país, estado, município, região ou localidade onde reside.

O turismo se enquadra nesse contexto como uma atividade de abrangência multissetorial, estabelecendo dinâmicas de coordenação de diversos setores no atendimento ao turista, como é possível perceber em Cristiano, Elias & Fernandes (2011). A economia solidária encontra-se inserida nesse contexto multissetorial, no fornecimento de artefatos artesanais e serviços aos turistas e ao setor turístico do município. Daí, essa relação dos empreendimentos econômicos solidários de Corumbá e do turismo local.

Uma abordagem importante a ser feita quanto ao turismo está na relação entre os agentes institucionais, organizacionais e indivíduos, que têm como fator gerador o deslocamento do turista e o atendimento ao mesmo (DIAS, 2005). De acordo com Beni (1998), essas relações acabam por constituir sistemas de fornecimento de mercado, oferta, produção, distribuição, demanda e consumo, sendo que esses sistemas são a via pela qual os empreendimentos econômicos solidários são inseridos na atividade turística.

O turismo apresenta efeitos diretos – a partir dos gastos dos turistas no local visitado –, indiretos – caracterizados pelos investimentos realizados pelas empresas estabelecidas no local e fornecedoras de serviços turísticos –, e, ainda, com as externalidades geradas, como a atração de novos turistas, a permanência do turista por mais tempo no destino, promoção da história, cultura e do espaço como destino turístico (Schmidt, Fagundes, Mariani, & Centurião, 2012).

Além do destaque realizado no relatório IEESTUR – 01/2008 (2010), com relação à forte ligação dos empreendimentos evidenciados neste trabalho, no município de Corumbá e na atividade turística do local é possível perceber a convergência entre ambas para o ambiente de promoção social do indivíduo e de grupos, e também pela forte ligação com o território e seu desenvolvimento.

Nesse sentido, na busca de debater sobre as políticas públicas voltadas ao turismo, é importante buscar o conceito de política pública, e nesta busca é possível notar uma falta de consenso quanto ao conceito de política pública (BIRKLAND, 2001).

Conforme Cochran & Malone (1995), as políticas públicas se constituem nas ações e motivações, que determinam ações como decisões políticas, tendo em busca executar planos e programas que alcancem os problemas apresentados pela sociedade. Nesse ambiente de captação das necessidades da sociedade, as políticas públicas se deparam com um problema de assimetria de informações não só sobre os problemas como também sobre os instrumentos possíveis a serem utilizados para a execução da política (Zahariadis, 2003).

É importante, então, a percepção de que o ambiente social é dinâmico e, dessa maneira, as demandas da sociedade se alteram com muita frequência, não só em tipo, mas também em prioridade. Essas mudanças podem ocorrer em resposta aos

estímulos do próprio meio social ou de ambientes externos, como o político, por exemplo, gerando novas conjunturas em esfera local, regional, nacional e mundial. Assim, as políticas públicas constituem um importante instrumento de intervenção nesta realidade (Costa, 2008).

As demandas geradas nesse ambiente e captadas pelo governo constituem a agenda governamental, definida por Cobb, Ross & Ross (1976:126) como “processo pelo qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente”. Podemos, ainda, observar na definição de Villanueva (2000) que a agenda governamental é tudo aquilo que compreende o objeto de ação do governo.

Ainda dentro da definição conceitual de agenda, é importante a consideração dos diferentes grupos da sociedade e a maneira de atuação dos mesmos em busca do destaque de questões relevantes em seu cotidiano para a percepção do poder público. Por este motivo, Birkland (2001) explica que existe uma competição entre os grupos sociais na busca de enfatizar questões para que elas compoñham a agenda governamental, e isso ocorre devido à ineficiência do governo em processar e solucionar todos os problemas levantados.

Devido a essa abordagem distinta quanto à formação da agenda, Birkland (2001) a define de uma outra forma, sendo então a maneira pela qual as questões levantadas e suas possíveis soluções são relevantes ou não aos diferentes grupos sociais. Essas questões passariam a ter uma atenção por parte do poder público somente a partir do momento em que atingirem relevância de uma parcela maior e mais atenta da população (Coob & Elder, 1983).

Quando as questões levantadas ganham a atenção pública e são processadas, são, também, invertidas em políticas públicas por meio de um planejamento do governo vigente no período, e implicam, em muitos casos, a captação, alocação e execução de valores (RUA, 1998). Aí se encontra um dos grandes problemas atuais, no que diz respeito às políticas e ao poder público de uma maneira geral: a destinação adequada e comprovada dos valores corretos para as destinações cabíveis. Outra grande dificuldade apresentada é a descontinuidade administrativa e nas gestões, e na troca das delas, o que pode ser observado nos três níveis políticos do país (Frey, 2000).

A constituição da SENAES no ano de 2003, com o objetivo coordenar e viabilizar as ações nacionais referentes à economia solidária, foi um importante passo e um sinal de que a economia solidária ganhou aderência suficiente para apresentar suas questões diante da agenda de formulação de políticas públicas de forma representativa.

Podemos observar, apenas como exemplo, a ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas de Autogestão –, sendo constituída no período de 2003 por cerca de 52 empresas de autogestão, com 15 mil trabalhadores no total. Gaiger (2003) refere-se a essas empresas como “linha de frente do solidarismo” [grifo do autor]. O mapeamento realizado pela

SENAES, finalizado em 2007, apresentou, até aquele ano, 21.859 empreendimentos solidários no país.

Desde meados dos anos 90, já existiam iniciativas de formulação de políticas voltadas à economia solidária nos estados e municípios brasileiros. Essas iniciativas serviram de fomento para a criação da SENAES e, também, no ano de 2003, de uma política nacional da economia solidária (Schwengber, 2006).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As políticas públicas destinadas à economia solidária podem ter objetivos de geração de renda ou trabalho, ou ainda envolver ambiências mais complexas de criação de um eixo de desenvolvimento a partir desta atividade, como destaca Costa (2008). O mesmo autor apresenta o exemplo da política venezuelana que tem por objetivo a transformação do sistema socioeconômico e a geração de desenvolvimento endógeno balizado nas experiências cooperativas.

Quanto à responsabilidade pública de ações para o turismo e economia solidária no município, estão a cargo da Superintendência de Turismo e Fundação de Cultura do Pantanal e da Secretaria Especial de Integração de Políticas Sociais, respectivamente, conforme observado na estrutura administrativa atual da Prefeitura Municipal de Corumbá.

De maneira contrária, o relatório IEESTUR – 01/2008 (2010) apresenta a responsabilidade do turismo no município para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (SEMATUR). A mesma não se encontra alocada nessa estrutura observada, o que pode ser explicado pela extinção ou mesmo pela redistribuição de atribuições e troca de nomenclatura em um período relativamente curto de 2010 a 2012, sugerindo certa descontinuidade quanto à estrutura do poder público municipal para o tratamento destes temas.

Outro ponto importante abordado no relatório é a ausência de um plano de desenvolvimento do turismo para a região e de um conselho ou fundo municipal para atendimento a este setor.

Ao buscar e selecionar as políticas e legislações relacionadas ao turismo, identificou-se a ausência de uma política pública municipal voltada ao atendimento dos empreendimentos de economia solidária. Tal fato implica a pouca representatividade desse grupo e de suas agendas para a formulação de políticas. A esfera municipal é a que poderia melhor captar a realidade desses empreendimentos e, assim, formular políticas mais condizentes.

Outro ponto de relevância é a conexão entre os empreendimentos econômicos solidários e o turismo no município, o que torna necessária a leitura interligada das políticas e legislação ligadas a ambos os setores. A influência de políticas de outro setor nas atividades de economia solidária pode, então, ser um tanto quanto positiva, gerando vantagens na comercialização de sua produção. No entanto, as políticas do turismo podem ser omissas às premissas fundamentais de incentivo a um empreendimento econômico solidário.

Para uma discussão mais detalhada e melhor apresentação dos resultados alcançados, elencou-se as políticas, leis e ações no Quadro 01, sinalizando as percepções quanto aos critérios demonstrados na metodologia do trabalho, e utilizados como parâmetros de discussão.

**Quadro 01 – Relação de legislações e políticas selecionadas**

Documentos Oficiais	Ações e Práticas	
Lei 2.307 de 09-10-2001 – Criação e determinação das finalidades da FUNDTUR (Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul)	Fomentar, incentivar e promover a exploração do turismo no estado	
	Identificar, selecionar e divulgar oportunidades de investimentos turísticos no território local	
	Viabilizar a exploração econômica dos recursos turísticos do Estado e divulgar seus atrativos	
	Induzir o desenvolvimento e a implantação de serviços de infraestrutura em área de interesse turístico	
Relatório Anual da Gestão FUNDTUR - 2011	Dar assistência técnica aos empreendimentos turísticos no Estado	
	Participação em feiras, eventos nacionais e internacionais	
	Realização da Fantur e Press Trip	
	Festival América do Sul 2011	
	Sensibilização Feira Internacional e 3º Salão de Turismo MS	
	Programa Parada Legal	
	Qualificação dos Serviços Turísticos	
	Planejamento Estratégico 2008-2020 (fase 4)	
	Park Bodoquena e Pantanal	
	Programa Turismo Sustentável e Infância	
Fórum Estadual de Economia Solidária	Apoio financeiro à realização de eventos regionais 2011	
	Divulgação institucional e apoio à comercialização	
Lei 3.039 de 5 de julho de 2005	Debate dos termos, políticas e planos da Economia Solidária no MS	
Lei 3.039 de 5 de julho de 2005	Instituição do PEFES/MS	
	Plano de Ações Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo em Corumbá/MS 2005-2008	Construção de uma imagem positiva do destino turístico de Corumbá/MS
		Aumento do número de turistas
		Ingresso de divisas
		Geração de empregos
		Qualificação da mão-de-obra
		Aprimoramento e manutenção da infraestrutura turística e básica
		Comunidade envolvida e participativa no processo
Mensuração de dados do turismo		
Plano Nacional do Turismo 2011-2014 (Eixos Temáticos)	Planejamento e gestão	
	Informação	
	Estruturação da oferta turística	
	Fomento	
	Qualificação	
	Infraestrutura	
	Logística de transportes	
	Promoção e apoio à comercialização	

A Lei 2.307 de 09-10-2001 cria a FUNDTUR – Fundação de Turismo do Estado do Mato Grosso do Sul – e define suas atribuições enquanto organização pública de esfera estadual, que se apresentam sustentadas nas ações que vêm sendo desempenhadas pela FUNDTUR e apresentadas no Relatório Anual da Gestão FUNDTUR – 2011. Nessa lei, a sequência e os resultados apresentados, demonstram a percepção de continuidade, assim como a abrangência de todas as atribuições firmadas em lei, com ações voltadas para a participação em feiras e em eventos do setor relacionado e para a qualificação dos envolvidos.

As especificidades das ações locais aparentam ficar a cargo da administração municipal de Corumbá, por meio de um calendário. Essas ações são disponibilizadas em uma agenda municipal para a promoção de eventos, sendo alguns

fomentados em âmbito estadual, e, dessa forma, estando listados no Relatório Anual da Gestão FUNDTUR – 2011, além de contarem com a participação do poder público do município. Esses eventos apresentam em todos os casos um caráter regional muito forte, ligados à promoção e à divulgação da cultura, de atrativos e da população local.

A cadeia turística local apresenta sérias fragilidades, como a concentração de renda, a cadeia de serviços verticalizada e concentrada nas mãos de poucos agentes, o reduzido efeito multiplicador, a baixa qualificação e remuneração da mão de obra empregada no turismo, a falta de um senso de identidade da população local com as atividades turísticas, a pouca divulgação do artesanato local, os pontos de comercialização do artesanato que estão fora do circuito turístico e a precariedade das políticas públicas (Schmidt, Fagundes, Mariani, & Centurião, 2012).

Alinhadas a essas dificuldades da cadeia turística estão as proposições com relação aos eixos relatados no Documento Referencial do Plano Nacional do Turismo 2010 – 2014, sendo eles: a estruturação da oferta turística, o fomento, a qualificação, a infraestrutura, a promoção e o apoio à comercialização. Assim, nota-se uma adequação por parte da esfera estadual de governo, devido à apresentação de contribuições que abrangem não somente o aspecto do fomento comercial, mas também a qualificação e a estruturação da atividade turística.

Porém, ainda nesse mesmo contexto, é possível perceber que a esfera municipal possui fragilidades que não são tratadas da maneira correta pela FUNDTUR e nem consideradas durante a elaboração do Plano Nacional do Turismo. Um exemplo disso é a verticalização da cadeia do turismo, apresentada por Schmidt, Fagundes, Mariani, & Centurião, (2012), o que implica, consequentemente, aspectos de concentração de renda e de dificuldade de acesso de pequenos prestadores de serviço ou de pequenos produtores a essa cadeia, como é o caso dos empreendimentos econômicos solidários.

Nesse sentido, caberia ao poder público municipal captar junto aos grupos mais fragilizados melhores alternativas para fazerem com que os mesmos sejam inseridos na cadeia turística de maneira mais efetiva, levando em consideração as características essenciais dos empreendimentos econômicos solidários. Para isso, é necessária uma aproximação do poder público com esse grupo, além da realização de fóruns e debates que possam trazer soluções que beneficiem o turismo local e os participantes dos empreendimentos, e, também, o próprio local como um todo.

A falta de envolvimento da população influencia diretamente os empreendimentos econômicos solidários. No que diz respeito à região dos produtos artesanais, eles podem ser pouco valorizados pela população local, sendo adquiridos somente, ou em sua maioria, por turistas, o que, em períodos de baixa da atividade turística, pode reduzir drasticamente as vendas destes produtos.

Essa desvalorização do local pode ocasionar uma menor visibilidade e percepção desses grupos sob os formuladores de políticas públicas, fragilizando ainda mais os empreendimentos econômicos solidários.

O maior fluxo dos artefatos provenientes desses empreendimentos dentro do próprio município pode garantir uma maior representatividade e até o seu reconhecimento como um instrumento de inclusão social e de geração de renda por parte do poder público. Nesse sentido, a política pública pode tratar da economia solidária de maneira mais profunda, que, pela percepção obtida, parece estar fragilizada principalmente pela ausência da participação do poder público de Corumbá.

Esse processo de falta de identidade pode ser uma consequência da falta de envolvimento e de participação da população na formulação de políticas para essas atividades (turismo e economia solidária). Essa ausência de participação é diretriz no Plano Nacional do Turismo 2011-2014 e também no Plano de Ações Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo 2005-2008. Porém, pode não se tornar uma realidade devido às características culturais da população local, que já não possui um histórico de envolvimento em questões como essa, e também, às falhas de comunicação ou aproximação dos que realizam o planejamento público.

Esse fator, além dos já citados, pode gerar pouca representatividade diante do poder público municipal, principalmente para a composição de agendas na elaboração de políticas locais destinadas ao atendimento desses setores de economia solidária no município.

Os empreendimentos de economia solidária acabam perdendo espaço na formulação de políticas próprias e específicas, além de terem sua possibilidade de inserção em ações ou metas políticas diminuídas. Esse fator pode influenciar os empreendimentos como, por exemplo, as políticas de turismo.

Dessa maneira, cabe também aos participantes dos empreendimentos econômicos solidários buscar maneiras de gerar demandas que cheguem ao poder público; ao poder público, cabe receber e aplicar essas demandas na formação de agendas, podendo, assim, contribuir para uma mudança gradual no senso de pertença da sociedade corumbaense, que passará a valorizar os produtos locais.

Além disso, as ações de fomento já realizadas podem começar a inserir os empreendimentos e seus participantes nesse meio de forma mais intensa, bem como podem ser criadas ações específicas para esse grupo. Esse processo, no entanto, depende de ambas as partes: do poder público municipal, em tratar de maneira mais específica esses grupos e suas características, e dos participantes dos próprios grupos em tornar mais evidente suas necessidades.

Tanto o Plano Nacional do Turismo 2011-2014 quanto o Plano de Ações Estratégicas para o Desenvolvimento do Turismo 2005-2008 apresentam ações e eixos temáticos ligados às características que são comuns entre o turismo e a economia solidária. Porém, esta última não possui nenhum alinhamento específico. Tal fato demonstra a impossibilidade de abrangência

total das ações, que pode ocorrer por uma falta de percepção dos formuladores dessa realidade de conexão, que é fruto da construção não participativa das políticas e planos.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, com suas etapas regionais, no qual o Mato Grosso do Sul é compreendido, tem fortalecido os debates em torno de questões teóricas e práticas da economia solidária, além de promover a participação da sociedade civil de uma maneira engajada na construção da Lei Nacional da Economia Solidária. Essa lei ainda não existe formalmente, porém encontra-se em construção, com um texto já formatado. As discussões realizadas nos fóruns estaduais e municipais têm contribuído para a adequação do texto da lei.

Outra iniciativa é a Lei 3.039 de 5 de julho de 2005. Essa lei institui o Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária, PEFES/MS, a cargo da Fundação de Trabalho e Qualificação Profissional de Mato Grosso do Sul (FUNTRAB), apresentando uma série de questões pertinentes ao tema, como promover inclusão social, incentivar a geração de renda, tratar do tratamento jurídico diferenciado com a simplificação das obrigações administrativas e tributárias.

No entanto, a lei não apresenta em seu texto nenhum desdobramento específico para os municípios, ou que leve em consideração as realidades específicas dos empreendimentos para o estado como, por exemplo, a definição de metas e prazos para cada um dos apontamentos realizados e a priorização de determinados pontos que podem ser de maior relevância. Essas percepções podem evidenciar a falta de envolvimento da população no momento de formulação dessa lei, ou até mesmo a não consulta dos formuladores a essas realidades, fato apontado no referencial deste trabalho como uma das grandes dificuldades das políticas.

Por outro lado, a legislação apresenta adequação às aparentes necessidades de fomento, sendo elas: a qualificação, a estruturação, as questões de registro e a formalização, que ainda não haviam sido percebidas nos documentos analisados. Estabelecem-se, assim, conexões entre diferentes órgãos do poder público, inclusive para questões de oferta de recursos financeiros e físicos, tornando-se um ponto extremamente positivo.

Porém, a criação da lei ocorreu no ano de 2005, e desde então são perceptíveis poucas ações fundamentadas e embasadas na lei, como a criação de secretarias, fundos e conselhos tanto estaduais quanto municipais que tratem do aprofundamento das questões levantadas em lei e também da captação e incorporação de novas demandas da sociedade. Provas disso são as ausências de políticas específicas em Corumbá e de repartições dedicadas à economia solidária no governo estadual e no próprio município citado. Essa realidade sugere a descontinuidade dos apontamentos e atribuições previstos na lei.

O Programa Estadual de Fomento à Economia Solidária (PEFES/MS) instituído na lei é inacessível. Não foi constatada a sua existência na pesquisa, impossibilitando a análise e tornando, de certa forma, mais aparente a descontinuidade

apontada acima para os objetos da Lei 3.039 de 5 de julho de 2005.

A partir dos resultados apresentados, percebe-se a ação de políticas públicas, ligadas, entretanto, ao atendimento do turismo, influenciando indiretamente na economia solidária. A ausência de políticas e órgãos específicos dedicados à economia solidária no município de Corumbá se apresenta como um ponto crítico, passível de mais discussões sobre a real necessidade desse tipo de representação e a ausência de políticas públicas municipais capazes de tratar o tema com mais profundidade, e de forma mais específica, constituindo, assim, um segundo ponto crítico.

Uma aproximação através de visitas, trocas de experiências e de informações do poder público municipal e dos grupos constituintes dos empreendimentos econômicos solidários são ações de grande relevância no processo de construção de um relacionamento entre estes agentes. Assim, pode-se estabelecer uma relação de parceria e de atuação de ambas as partes, juntamente com o levantamento de demandas e a inserção destas na agenda pública.

Nesse sentido, a formação de lideranças locais dos empreendimentos, capazes de captar e representar os interesses e características desses grupos diante do poder público pode ser considerado um passo importante para o estreitamento do diálogo entre os agentes. Por parte do poder público, a constituição de uma estrutura específica dentro da organização através de secretarias, que possuíssem capacidade de conduzir de forma mais adequada as demandas trazidas pelos grupos, é uma alternativa relevante.

Essas ações seriam importantes para a formulação de políticas específicas para os empreendimentos econômicos solidários do município estudado. Essas políticas impulsionam a formulação de uma agenda que insira as demandas necessárias, e que, assim, essas necessidades possam chegar aos formuladores de políticas públicas. Percebe-se, então, que o distanciamento entre ambas as partes parece ser um dos principais (senão o principal) causador das dificuldades e ausências descritas.

## CONCLUSÕES

A economia solidária no âmbito municipal e estadual parece sofrer com a não valorização quanto à formulação de políticas destinadas a ela, ficando a cargo de outros setores, que, apesar de provocarem o fomento nos empreendimentos econômicos solidários, não captam suas realidades essenciais e podem acabar por suprimi-las.

Essa desvalorização parece ocorrer no processo de construção da agenda, no qual as políticas existentes parecem impostas, obedecendo a uma sequência de diretrizes de uma esfera maior. O fato de não serem construídas captando a essência de cada local acaba se tornando uma barreira ao desenvolvimento do lugar, que é prejudicado por questões que não foram adaptadas à sua realidade.

Essa falta de prioridades parece insistir em permanecer no planejamento, na aprovação e na implementação de políticas e legislações que não tratam das questões da economia solidária. Políticas adequadas seriam aquelas que propiciariam o fomento e a manutenção de características essenciais, como a autogestão, a cooperação, a inclusão social, e os demais princípios destacados na fundamentação deste trabalho.

É perceptível que as políticas tanto para a economia solidária quanto para o turismo, não são percebidas no ambiente físico em que estão inseridas. Além disso, as questões culturais, as ideológicas, as religiosas e as questões de gênero também são deixadas de lado podendo descaracterizar as especificidades em ambos os casos. Políticas insuficientes acabam tratando de questões superficiais, de forma descoordenada, desconexa e descontínua, não alterando a realidade social e podendo afetá-la de forma negativa.

Esse processo diminui a credibilidade do poder público e desloca o seu papel de mediador para um simples agente que se impõe a uma realidade, atuando como um complicador de processos, onde as populações sempre esperam, mas as ações parecem não ocorrer.

A pesquisa desenvolvida tem como principal objetivo levantar pontos para o debate sobre o tema de políticas públicas para os empreendimentos econômicos solidários ligados ao turismo no município de Corumbá. Esse debate é de grande importância para despertar novas sugestões, propostas de atuação na inserção e desenvolvimento social e econômico desse grupo, e para o fortalecimento das iniciativas promotoras do desenvolvimento local.

Além de ampliar os conhecimentos sobre a gestão pública do turismo no município de Corumbá, este estudo apresenta aspectos de uma realidade específica, dissertando sobre a possibilidade de formulação de uma agenda pública mais adequada para um grupo social e econômico, e, ainda, sobre as eventuais dificuldades provocadas pela menor ou maior adequação das políticas públicas à realidade local.

Estudos que abordem a prioridade das características desses empreendimentos a fim de formular políticas adequadas são sugestões para trabalhos posteriores. Além disso, pesquisas sobre como as políticas de incentivo ao turismo do município podem contemplar os empreendimentos econômicos solidários sem ferir suas características essenciais, e até onde as políticas públicas e a pasta governamental devem agir no setor como agentes fomentadores do desenvolvimento são questões relevantes e que poderiam proporcionar uma sequência importante do tema abordado.<sup>1</sup>

## REFERÊNCIAS

- Andion, C. (2001, setembro). As particularidades da gestão em organizações da economia solidária. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Campinas, SP, Brasil, 25.
- Barbosa, F. F. (2005, fevereiro). O turismo como fator de desenvolvimento local e ou regional. *Caminhos da Geografia*, 10(14), 107-114.
- Beni, M. C. (1998). *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC.
- Birkland, T. (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts*. New York: M.E.Sharpe.

- Cobb, R., Ross, J., & Ross, M. (1976). Agenda building as comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Cochran, C. L., & Malone, E. (1995). *Public policy: perspectives and choices*. New York: McGraw Hill.
- Coob, R., & Elder, C. (1983). *Participation in american politics: the dynamics of agenda*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press. doi: 10.2307/1960328
- Coraggio, J. (2007). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira.
- Costa, M. M. (2008). *Formação da agenda governamental: as políticas públicas da economia solidária no Brasil e na Venezuela* (Dissertação de Mestrado). Brasília, DF, Brasil.
- Cristiano, G., Elias, S., & Fernandez, M. D. (2011, novembro). El rol de las agroindustrias y el turismo en un modelo del desarrollo. *Anuário Turismo y Sociedad*, 13, 71-82.
- Dias, R. (2005). *Introdução ao turismo*. São Paulo: Atlas.
- Empresa Brasileira de Turismo. (2010). Recuperado de <http://fcr.org.br/web/fcr/cadeiassebrae/relatoriofinal-cadeia-turismo.pdf>
- Frey, K. (2000, junho). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, 211-259.
- Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul. (2011). *Relatório de gestão*. Campo Grande: Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul.
- Gaiger, L. I. (2003). A economia solidária diante do modo de produção capitalista. *Caderno CRH*, 16 (39), 181-211.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Ibge cidades*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (n.d.). *Ibge cidades*. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm>
- Kliksberg, B. (2005). *Public administration in latin america: promises, frustrations and new examinations*. International Review of Administrative Sciences, 71(2), 309-326. doi: 10.1177/0020852305053889
- Lei nº 3.039 de 5 de julho de 2005. Institui o programa estadual de fomento à economia solidária de Mato Grosso do Sul - pefes/ms, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede\\_gestores/pdfs/estaduais/MS.pdf](http://www.itcp.coppe.ufrj.br/rede_gestores/pdfs/estaduais/MS.pdf)
- Lisboa, A. (2001). *A socioeconomia solidária diante da grande transformação*. *Ciências Sociais UNISINOS*, 37(159), 27-57.
- Medeiros, A., A. S., & Schiochet, V. (2006). *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: UFPE.
- Ministério do Estado do Turismo & Conselho Nacional de Turismo. (2011). *Plano nacional do turismo 2011 - 2014*. Brasília: Ministério do Estado do Turismo.
- Neder, R. T. (2008). Estado e sociedade civil diante da nova economia solidária no Brasil (qual a governança e controlabilidade?). *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, 1-18.
- Rua, M. (1998). Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In M. G. Rua & M. I. Carvalho (Orgs.), *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15.
- Schmidt, V., Fagundes, M. B., Mariani, M. A., Arruda, D. D., & Centurião, D. A. O método de análise de swot como ferramenta para promover o diagnóstico turístico de um local. *Revista ENABER*. Mimeo.
- Schwengber, A. E. (2006). O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção. In A. Medeiros & V. Schiochet. *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: UFPE.
- Secretaria de estado de meio ambiente, do planejamento, da ciência e tecnologia (2002, 2009). Produto Interno Bruto - PIB Municipal. Campo Grande: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.
- Secretaria Municipal de Turismo. (2005). *Programa de ações estratégicas para o desenvolvimento do turismo em Corumbá/MS 2005-2008*. Corumbá: Prefeitura Municipal de Corumbá.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária. (2007). *Sistema nacional de informações em economia solidária*. Recuperado de <http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/sies.asp#>
- Secretaria Nacional de Economia Solidária [SENAES]. (2007). Recuperado de [http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog\\_default.asp](http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp)
- Singer, P. (1998). *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes.
- Singer, P. (2002). *Introdução a economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Souza, C. (2003). "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 15-20. doi: 10.1590/S0102-69092003000100003
- UFMS, UFGD, UCDB, UEMS & FINEP. (2010). *IEESTUR - 01/2008 - Incubação de empreendimentos econômico solidários na cadeia produtiva do turismo nas regiões de bonito e serra nas bodoquena e do pantanal/corumbá*. Campo Grande: FINEP.
- Villanueva, L. (2000). *Estudio introductorio: problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.

Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity & choice in public policy: political decision making*. Washington: Georgetown University Press.

#### Agradecimentos

Este trabalho é fruto do projeto de pesquisa IEESTUR – Incubação de Empreendimentos Econômicos Solidários na Cadeia Produtiva do Turismo nas Regiões de Bonito e Serra da Bodoquena e do Pantanal/Corumbá –, contando com o auxílio técnico e financeiro da Financiadora de Estudos e Projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia (FINEP) e da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC), e com a atuação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

<sup>i</sup>Este trabalho é oriundo do Relatório Final do PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) –, apresentado e publicado nos anais do XIII Encontro de Iniciação Científica da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.