

Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil

Agenda-setting, public policy and solidarity economy in Brazil

Pompilio Locks¹

pomlocks@gmail.com

Resumo. Em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária, comprometida em divulgar e apoiar o crescimento de grupos de economia solidária no país. Nesse trabalho investigamos a ascensão desse tema na política nacional, tendo em vista três aspectos visualizados como determinantes: (i) o contexto socioeconômico e político anterior à criação da secretaria; (ii) a movimentação das organizações da sociedade civil em prol do discurso da economia solidária; (iii) a movimentação de intelectuais para a divulgação acadêmica do tema. Para tanto, utilizaremos as reflexões de Kingdon sobre o processo de formulação de agenda, adaptado para o caso da economia solidária no Brasil.

Palavras-chave: economia solidária, políticas públicas, formulação de agenda.

Abstract. In 2003 the National Secretariat for Solidarity Economy was created, with the task of disseminating and supporting the growth of solidarity economy groups in the country. In this work we investigate the rise of this theme in national politics in the light of three determining aspects: (i) the socioeconomic and political context prior to the creation of the secretariat; (ii) the mobilization of civil society organizations for the discourse on solidarity economy (iii) the mobilization of intellectuals for the theme's academic dissemination. For that we will use Kingdon's reflections about the agenda-setting process and adapt the latter to the solidarity economy in Brazil.

Keywords: solidarity economy, public policy, agenda setting.

Introdução

O ressurgimento da sociedade civil no espaço público brasileiro começa a ocorrer gradativamente a partir da década de 1980. Reivindicativa de direitos historicamente solapados, os atores sociais passam a se movimentar em prol de uma diversidade de demandas, como os direitos ambientais, a igualdade de gênero, raça e sexualidade, entre muitos outros temas emergentes e carentes de atenção no cenário político nacional.

Dentro desse contexto, surgiram também propostas que pretendiam renovar as práticas

cooperativas e associativas no Brasil, na tentativa de viabilizar uma forma específica de democracia econômica pelo viés do discurso e da prática do que se denominou economia solidária. Segundo interpretação corrente, economia solidária significa um conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – que são organizadas por coletivos sob a forma de autogestão, conceito que distingue essa forma de economia (Gaiger, 2004).

Embora estudiosos apontem que o fenômeno esteve presente durante boa parte do século XX na sociedade brasileira, a economia

¹ Doutorando da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Avenida Bento Gonçalves, 9500, Bairro Agronomia, 91509-900, Porto Alegre, RS, Brasil.

solidária somente foi incorporada como uma política pública de âmbito nacional no ano de 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A partir de então houve uma infiltração do tema nas mais diversas instituições políticas nacionais, uma vez que 22 ministérios, 15 Estados da federação e cerca de 180 prefeituras começaram a desenvolver algum tipo de política pública relacionada à economia solidária, em diferentes níveis de intensidade e frequência (Dubeux *et al.*, 2011).

Tendo em vista essa visibilidade que a economia solidária adquiriu no cenário político brasileiro, bem como a passagem de aproximadamente uma década desde a criação da SENAES, pensamos que é importante indagar sobre como e quando a economia solidária começou a se tornar uma solução relevante para os problemas que o país apresentou nas últimas décadas, ou seja, que fatores contribuiriam para que a economia solidária passasse a se tornar uma solução importante em termos políticos e, após, ser incluída na agenda governamental. O objetivo desse trabalho, portanto, é compreender as especificidades do caminho trilhado para a entrada da economia solidária no sistema político brasileiro.

Para tanto, essa pesquisa é essencialmente qualitativa, pois entende o fenômeno estudado enquanto um processo social influenciado por uma diversidade de fatores situados em tempos e lugares específicos. Utilizamos o método de levantamento bibliográfico, bem como consulta aos dados disponíveis no *site* da SENAES (s.d.), o que nos permitiu coletar informações em estudos diversos e sistematizá-los para cumprir com o objetivo proposto. Nossa teoria se baseia no modelo cíclico de políticas públicas, especificamente na formulação da agenda governamental elaborada por John Kingdon em *Agendas, alternatives, and public policies*, de 2003.

Dadas essas premissas, esse texto está dividido em quatro partes. Inicialmente apresentamos um panorama dos estudos de formulação de agenda no cenário acadêmico nacional. Na segunda parte, reconstituímos o contexto socioeconômico e político da década de 1990, em que a economia solidária começa a ganhar visibilidade na sociedade brasileira. Na terceira e na quarta parte, mostramos que uma diversidade de atores coletivos e individuais começou a se envolver na prática e na divulgação da causa da economia solidária. Conclu-

ímos que uma multiplicidade de fatores conjugados em um momento de mudança política possibilitou a inserção da economia solidária no sistema político nacional.

Perspectivas teóricas sobre a formulação de uma agenda governamental

A agenda pública, no âmbito da ciência política, é um conjunto múltiplo de assuntos sobre os quais os governos e pessoas ligadas a eles concentram sua atenção em um determinado momento. Birkland (2007) define agenda como uma coleção de problemas, interpretação de causas, símbolos, soluções, que pedem atenção da população e de gestores públicos. A elaboração da agenda, portanto, é uma construção social (Fuks, 2000), um processo pelo qual problemas e suas possíveis soluções adquirem ou perdem atenção pública, através da interação entre uma enormidade de fatores, como as ideias, os atores, as instituições e o governo. Se a agenda é uma construção social, existem disputas entre grupos pelas possibilidades de interpretação dos problemas e, conseqüentemente, da sugestão de alternativas, o que faz as políticas públicas serem o resultado de complexas interações e acomodações de forças.

No Brasil, embora seja uma preocupação acadêmica recente, os estudos sobre a formulação da agenda governamental estão crescendo e se aprofundando. Uma das primeiras contribuições nesse sentido foram análises empíricas, cujo foco residia nas instituições formais da democracia brasileira, especificamente no poder de agenda do presidente em relação às instituições legislativas (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). Outro enfoque são os estudos eminentemente teóricos, que visam em primeiro lugar trazer a literatura estrangeira, base dos estudos de formação de agenda, para o debate nacional e, em segundo lugar, interpretar as diferentes teorias a fim de aprimorá-las (Fuks, 2000; Souza, 2006; Capella, 2007). Por último, estão surgindo uma infinidade de estudos que conectam os aspectos teóricos e práticos na análise das políticas públicas nacionais, tentando explicar tanto casos de sucesso como políticas que não foram implementadas (Capella, 2004; Jesus, 2007; Costa, 2008; Gomide, 2008; Nagem e Silva, 2011; Rocha, 2012).

No que tange à economia solidária, existem avanços na literatura que trabalha com o tema

das políticas públicas, sendo que os estudos atuais podem dividir-se, basicamente, entre dois tipos: ora são realizadas análises amplas sobre todos os processos envolvidos no ciclo da política pública de economia solidária – formulação da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Barbosa, 2007; Mello, 2006; Praxedes, 2009), ora refletem sobre as possibilidades e as dificuldades de construção do campo (Andion, 2005; Benini, 2003; Eid, 2007; Pochmann, 2004; Schiochet, 2009).

Como essas análises são muito amplas, ainda nos deparamos com dificuldades na compreensão das especificidades dos processos de inserção da economia solidária no sistema político. Especificamente em relação ao tema da formulação da agenda da economia solidária no país, destaca-se o trabalho de Costa (2008) e de Nagem e Silva (2011). Sem desconsiderar os méritos dessas propostas, traremos aqui novos dados e estudos que demonstram a importância da atuação dos acadêmicos para formação da agenda pública de economia solidária, como um grupo muito atuante e pouco homogêneo.

Na maioria desses estudos sobre a agenda governamental, é utilizado o modelo de fluxos múltiplos proposto por Kingdon (2003), que se tornou uma das principais referências para a literatura brasileira. Tanto na própria bibliografia já citada sobre economia solidária (Costa, 2008; Nagem e Silva, 2011), quanto em análises de políticas de mobilidade urbana (Gomide, 2008), de juventude (Rocha, 2012), de pobreza (Jesus, 2007) e de reformas administrativas (Capella, 2004).

Apesar dessa utilização, é importante frisar que, no geral, os autores levam em conta os limites da abordagem de Kingdon, uma vez que ele analisou a formulação de agendas na área de saúde e transportes nos Estados Unidos e, a partir desses casos, construiu a sua teoria. Como o sistema político brasileiro e norte-americano possuem mais diferenças do que similitudes, essa teoria deve ser pensada e testada a partir da realidade estudada, procedimento que pode aprimorar ou até mesmo levar ao abandono da teoria inicial. O que os estudos apontam até agora e o que também será mostrado nesse texto é que essa teoria tem um bom potencial explicativo, mas não deve ser transposta inteiramente, pois precisa ser ajustada à luz do caso analisado.

De maneira ampla, podemos dizer que uma das principais contribuições da teoria dos

fluxos múltiplos está na sugestão da existência de três fluxos distintos que influem na construção das políticas pelos governos: os problemas (*problems*), as soluções ou alternativas (*policies*) e o fluxo político (*politics*). Os problemas são os assuntos que chegam ao público como merecedores de atenção pelos governos, que por sua vez buscam (ou não) as soluções entre as políticas disponíveis. Por sua vez, se os problemas e as alternativas conseguem chegar ao fluxo político, onde estão as instituições – executivas, legislativas, judiciárias bem como os grupos de pressão – essas procuram dar respostas por meio de políticas públicas.

Cada qual desses três processos tem sua importância e pode impulsionar ou restringir a formação de uma agenda governamental. Contudo, “a probabilidade de um item chegar às agendas de decisão é dramaticamente aumentada se todos os três fluxos – problemas, alternativas e políticas – caminham juntos” (Kingdon, 2003, p. 178, tradução nossa). Quando um problema surge na sociedade e encontra grupos que possuem soluções plausíveis e instituições dispostas a solucionar a questão, ocorre o que Kingdon chama de acoplamento (*coupling*). A junção dos três fluxos normalmente acontece em momentos de mudança social, quando fluxos separados e independentes se unem, abrindo janelas de oportunidades para uma nova política que “ficam abertas somente por períodos curtos. Se os participantes não conseguem ou não aproveitam as vantagens dessas oportunidades, eles devem esperar até a próxima oportunidade chegar” (Kingdon, 2003, p. 166, tradução nossa). Nas próximas páginas, mostramos como esses fluxos funcionaram para o caso da economia solidária.

A atuação do estado e o contexto socioeconômico e político

Teoricamente, podemos partir do pressuposto de que, em regimes políticos fechados e ditatoriais, o poder de agenda é discricionário, enquanto, em uma democracia, a agenda deve ser mais flexível aos anseios da sociedade civil. No Brasil, esse pressuposto se faz válido, e a abertura política da agenda pública ocorreu com o lento processo de redemocratização que se iniciou a partir da década de 1980 e culminou com a Constituição de 1988.

Assim, a partir da década de 1990, iniciaram-se alguns movimentos esperados de uma sociedade minimamente democrática, como uma gradativa ampliação da participa-

ção política da sociedade civil, a criação de novos espaços públicos e instituições capazes de inserir atores e grupos na construção de políticas públicas, bem como uma ampliação de associações, instituições e ONGs no Brasil (Gohn, 2005). Como exemplo desse contexto, ocorre a criação da ANTEAG (Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária), que nasceu atrelada ao movimento sindical em 1994, especificamente no interior do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), na busca de soluções para as empresas falidas.

Paulatinamente, a ANTEAG passa a ser assumida pelos trabalhadores por meio das redes tecidas pelas empresas recuperadas, sendo uma das primeiras e principais entidades de formação para a autogestão e fomento da economia solidária. Atuou com força principalmente no Rio Grande do Sul, em contraposição ao cooperativismo agrário, tido pelos criadores da ANTEAG como capitalista e hierarquizado (Vieitez e Dal Ri, 2004). É importante ressaltarmos que, muito embora tenhamos como marco conceitual, no cenário da economia solidária e da autogestão brasileira, a criação da ANTEAG, o movimento cooperativo e associativo perpassa toda a história do século XIX e XX².

Na década de 1990, também pesaram em nossa sociedade os resultados da abertura econômica, que repercutiu drasticamente na conformação social do país. As políticas públi-

cas brasileiras dessa década aprofundaram o desemprego prolongado, a informalidade e as desigualdades sociais, cuja evolução podemos ver na Tabela 1.

Podemos notar por meio desses dados que, se por um lado houve uma diminuição dos níveis de pobreza e de indigência, por outro lado houve um aumento do desemprego e da informalidade, situação em que surgiu o que Cattani (2000, p. 69) chamou de nova pobreza, cuja principal característica é o “caráter aleatório da participação na vida econômica e social, pela irregularidade, precariedade e incerteza na obtenção de recursos para sobrevivência”.

Essa situação contraditória foi fruto direto da timidez dos governos de Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) na elaboração de políticas sociais³ durante a década de 1990, época na qual nenhum programa de maior impacto foi lançado nesse sentido. Assim, a orientação dos governos se deu em dois sentidos. No âmbito estritamente político, a ênfase residia na redução dos gastos públicos excessivos e na modernização do aparelho do Estado. No campo econômico, atuou-se no sentido de estabilizar a economia para reduzir a inflação, diminuir as barreiras comerciais, aumentar a competitividade nacional no mercado externo e a arrecadação pública.

Segundo Marcus André Melo (2005), essa timidez na formação de políticas sociais e, consecutivamente, os maus resultados obtidos

Tabela 1. Indicadores sociais no Brasil na década de 1990.

Table 1. Brazil's social indicators in the 1990s.

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Pobreza (%)	40,8	41,7	33,9	33,5	33,9	32,8	34,1
Indigência (%)	19,3	19,5	14,6	15,0	14,8	14,1	14,5
Desigualdades (Gini)	0,590	0,602	0,599	0,600	0,600	0,598	0,592
Desemprego (%)	7,2	6,8	6,7	7,6	8,5	9,7	10,4
Informalidade (%)	39,9	40,9	42,6	43,2	43,4	43,9	45,7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de consulta bibliográfica (IPEA, 2010; Barros *et al.*, 2000; Ramos, 2007).

² Enquanto na Europa o nascimento das cooperativas estará associado à criação, em 1844, da Sociedade dos Probos de Rochdale, no Brasil este movimento data do final do século XIX, especificamente em 1889 com a criação da Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, em Minas Gerais.

³ Embora seja um conceito amplo e difuso, as políticas sociais podem ser definidas como um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais que afetam os vários componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito a pobreza e desigualdade (Castro *et al.*, 2009).

na solução dos problemas ocorreram devido a vários fatores como: (a) a crise econômica causou diminuição dos recursos destinados para a área social; (b) a transição para a democracia em uma estrutura legislativa e executiva montada no período autoritário favoreceu o uso eleitoreiro das políticas sociais; (c) a falta de apoio político impediu a geração de políticas sociais mais estruturadas e de maior impacto; (d) houve um excesso de expectativas acerca da nova constituição que afetou o rendimento da tecnocracia e sua motivação para trabalhar na área social.

Nesse quadro político-institucional, Eduardo Fagnani (1999) afirma que os resultados dos governos não foram os esperados, embora tenham sido feitos alguns avanços no sentido de universalizar, focalizar e descentralizar algumas políticas sociais, como a de assistência social e de saúde pública. Isso porque na década de 1990 é “quando se abre uma nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras” (Fagnani, 1999, p. 156), ao mesmo tempo em que as políticas sociais “foram sistematicamente minadas pela política macroeconômica” (Fagnani, 1999, p. 165). Uma das faces mais visíveis desse problema pode ser vista pelo decréscimo de trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho formal, o que afetou significativamente o acesso às políticas sociais, uma vez que boa parte delas se direcionava aos trabalhadores com carteira assinada. Em suma, no mesmo sentido apontado por Cattani, Eduardo Fagnani (1999, p. 174) afirma que “a marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais”.

Além do desemprego e das desigualdades, outro problema que se tornou altamente politizado e que também começou a entrar na agenda pública com mais força foi a pobreza geral da população, de modo que foi criada em 1998, no Congresso Nacional, uma Comissão Especial para examinar a sua redução, que resultou na emenda constitucional nº 31, criando o Fundo de Combate à Pobreza, no ano 2000 (Melo, 2005). Isso tudo porque a pobreza no Brasil foi reduzida de maneira muito tímida pelas políticas sociais da década de 1990. Por meio de cálculos matemáticos simples,

podemos afirmar que, se os indicadores mostrados na Tabela 1 continuassem decrescendo no mesmo ritmo, a redução total da pobreza em nosso país se daria em aproximadamente seis décadas. Portanto, na década de 1990 os indicadores apontavam uma diversidade de questões negligenciadas pelo governo brasileiro e que necessitavam resolução por meio de políticas públicas.

O gradual aparecimento desses temas na agenda em nível federal é diretamente relacionado com o fluxo dos problemas políticos proposto por Kingdon (2003), especificamente no que tange ao papel dos indicadores para a mudança política⁴. Kingdon destaca que as estatísticas, bem como eventos críticos, são elementos que potencializam mudanças na agenda, pois tornam latentes os problemas que precisam ser solucionados. No entanto, os indicadores por si só não influenciam quais temas merecem maior ou menor atenção, mas sim a interpretação que se faz dos dados pelos diferentes atores sociais. Por este viés, foi o Partido dos Trabalhadores que apareceu aos eleitores com maior possibilidade de oferecer alternativas a esse contexto, porque colocou como uma de suas prioridades, na campanha eleitoral de 2002, a criação de empregos, a redução das desigualdades sociais e a ampliação de programas sociais no país. Como afirma Yan Carreirão (2004), o resultado da eleição de 2002 foi fruto direto da insatisfação da maioria do eleitorado com o governo de Fernando Henrique Cardoso, o que se devia

ao desgaste do governo após oito anos de mandato e à fragilidade frente às instabilidades externas (devida ao alto grau de endividamento, entre outras coisas); mas, fundamentalmente, era devido às altas taxas de desemprego e à manutenção de desigualdades sociais enormes: houve uma percepção majoritária de que o governo FHC não fez o suficiente para melhorar a vida das pessoas mais pobres (Carreirão, 2004, p. 193).

O resultado tangível dessa configuração foi a percepção de que a ineficiência na resolução dos problemas sociais durante uma década foi culpa da coalizão que governava o país. Assim, a oposição representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) foi quem aproveitou o

⁴ Em relação ao fluxo dos problemas políticos, há uma adição do conceito de questões. Desse modo, meras questões transformam-se em problemas na medida em que os participantes de determinado processo decisório clamam pela ação por meio de políticas públicas. Sem a urgência e a ação coletiva necessária, uma simples questão não se transforma automaticamente em um problema político a ser resolvido.

momento para entrar com força na eleição de 2002, o que redundou na eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, alterando a relação das forças da coalizão governamental e o próprio foco das políticas sociais no Brasil. Originário da década de 1980, para Samuels (2004) o PT uniu militantes políticos de esquerda, militantes das comunidades de base da Igreja Católica que seguiam a Teologia da Libertação, intelectuais moderados e líderes de sindicatos e de movimentos sociais.

Desde sua fundação até o ano de 2002, o PT atuou como oposição a todos os governos federais, com o discurso voltado para a ética, a participação política e a igualdade. Segundo Iglesias (2011), a primeira candidatura de Lula em 1989 foi fruto de uma ligação direta com os movimentos sociais da época. Porém, com o tempo, essa ligação foi se tornando mais fraca por dois motivos: (i) os movimentos sociais, principalmente aqueles relacionados ao mundo do trabalho, perderam durante a década de 1990 sua força política e sua capacidade de apresentar um projeto político para a sociedade; (ii) o próprio PT acabou privilegiando a construção do partido no âmbito institucional da política brasileira.

Ainda de acordo com Iglesias, um indicador explícito dessa mudança de rumos do Partido é a própria coligação com o Partido Liberal e a indicação para vice-presidente do empresário brasileiro José Alencar⁵. Apesar dessa direção rumo ao Estado e a um distanciamento maior dos movimentos sociais, dentro do rol dos partidos brasileiros a literatura aponta que o PT, “apesar de todas as transformações pelas quais passou a partir da segunda metade da década de 1990, ainda serve como importante conexão entre o Estado e os movimentos e organizações sociais” (Iglesias, 2011, p. 32).

Essa sensibilidade maior com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil, sem sombra de dúvidas, é um dos traços marcantes do governo do PT, uma vez que esses grupos também aproveitaram a janela de oportunidade aberta pelo novo governo. De acordo com Kingdon (2003, p. 167), “uma mudança de administração é provavelmente a janela mais óbvia do sistema político”. A isso, soma-se a concepção amplamente aceita na ciência política brasileira (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003) de que

o poder executivo, e especificamente o presidente brasileiro, tem um poder como nenhum outro ator de definir agendas numa dada área de políticas:

Enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo. [...] O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo [...] No interior desse quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 22).

Entre os fatores que garantem a força do Executivo e a formação de uma coalizão de governo está o poder de iniciar legislações, de forçar a apreciação de matérias nos prazos determinados pelo próprio Executivo, de controlar o orçamento e os cargos através da distribuição de pastas ministeriais aos partidos da base aliada. Com isso se “garante a vitória deste na vasta maioria das votações relativas à sua agenda” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 120).

Contudo, essa força política do Executivo, representada pela figura do presidente, é fragmentada, pois também são importantes na definição da agenda governamental os indivíduos nomeados para o primeiro e segundo escalão, o próprio Poder Legislativo, os grupos de interesse que ajudaram na vitória eleitoral, a mídia e a opinião pública. Esses atores, com grande participação e visibilidade pública na construção de agendas, são definidos por Kingdon (2003) como atores visíveis. Por outro lado, existem outros tipos de personagens, nem tão visíveis assim, mas que exercem mais influência na definição das alternativas implementadas pelos governos, os denominados atores invisíveis, que examinaremos nas próximas páginas.

A atuação das organizações da sociedade civil

Analisando a história dos grupos de economia solidária ao longo do século XX, diversos autores sustentam que muitos empreendimentos informais iniciaram sua atuação logo nos anos 1980, apesar de existirem grupos com antecedentes mais remotos. Nos anos 90, a proliferação dessas práticas tem como marco prin-

⁵ Para informações mais detalhadas sobre o vínculo do PT com os movimentos sociais, ver: Iglesias (2011).

cipal a fundação da ANTEAG, em 1994, ainda sem uma vinculação direta com o que viria a ser a economia solidária. Já Dal Ri (1999) e Eid (2007) apontam como marco a criação de grupos coletivos e associações pelo MST no período de 1980 a 1989, especificamente o Sistema Cooperativista dos Assentados e, depois, em 1992, a CONCRAB (Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil) com o objetivo de construir um cooperativismo alternativo ao modelo vigente.

Ainda nos primórdios de construção da economia solidária no Brasil, destaca-se a forte presença de setores da igreja progressista, principalmente com a CÁRITAS⁶ e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) apoiando a luta pela reforma agrária e a organização de cooperativas rurais, no caso, as pioneiras iniciativas do MST descritas acima (Eid, 2007). Sob outro ponto de vista, Schneider (1999) observa o desenvolvimento de um movimento cooperativo principalmente com criação da Lei 8.949, de 9 de dezembro de 1994, que acrescentou o Parágrafo Único ao Art. 442 da CLT, tornando inexistente o vínculo empregatício entre os tomadores de serviços prestados e os associados das cooperativas, o que facilitou, por parte de um mercado formal, a contratação de empresas baseadas na gestão compartilhada via terceirização.

Percebe-se, portanto, o gradual incentivo para a criação de leis e projetos que facilitem o surgimento de associações e cooperativas em moldes de autogestão, seja pela Igreja, pelos movimentos sociais, ONGs ou pelo próprio Estado. Em suma, vislumbra-se uma ampliação da ação coletiva baseada no associativismo e na defesa da economia solidária, matizando o surgimento de grupos de interesses diversos que têm um lugar central na teoria de Kingdon (2003, p. 67, tradução nossa) porque “grupos de interesse estão entre os mais importantes [...] frequentemente tentam inserir suas alternativas preferidas nas discussões uma vez que a agenda já esteja definida por outros processos ou participantes”.

Com essa conjuntura favorável, as primeiras experiências de ações governamentais começam a ocorrer inicialmente pelos municípios de Porto Alegre (RS) em 1996, Belém (PA) em 1997, Santo André (SP) em 1997 e, posteriormente, Recife (PE) e São Paulo (SP)

em 2001 (Praxedes, 2009), sendo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul o pioneiro, em duas gestões consecutivas nos anos noventa (Schiocet, 2009).

Em Porto Alegre (RS), durante o ano de 1998, no I Encontro Latino-Americano de Cultura e Socioeconomia Solidárias, um coletivo de brasileiros juntou-se a delegações do México, Peru, Nicarágua, Bolívia, Espanha e Argentina para identificar semelhanças e diferenças de conceitos e práticas do campo da economia solidária iniciando um processo de construção de uma agenda internacional comum (Mello, 2006). A partir das resoluções desse primeiro encontro, duas redes nacionais de Socioeconomia Solidárias foram criadas: uma brasileira e uma mexicana. Assim foi constituída a primeira articulação nacional em economia solidária: a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), fomentada, principalmente, pela atuação dos intelectuais Euclides Mance e Marcos Arruda (Lechat, 2004).

Além da RBSES, destaca-se o processo de criação e de articulação em redes de economia solidária em nível global, impulsionadas pelas diferentes edições do Fórum Social Mundial, levadas a cabo também em Porto Alegre/RS (Benini, 2003; Praxedes, 2009; Mello, 2006). Dessa maneira, em 2001, durante o I Fórum Social Mundial (FSM), foi criada a Rede Global de Socioeconomia Solidária com a participação de 21 movimentos e instituições internacionais (Mello, 2006).

A partir deste somatório de interesses e redes, informais, descontínuos e plurais que se articularam em torno do discurso da economia solidária, podemos perceber claramente a força que o tema vai ganhando na agenda pública brasileira. Segundo o site da SENAES, que enfatiza sobremaneira as mobilizações feitas a partir do I FSM, algumas entidades nacionais que não são especificadas, junto com o governo do Rio Grande do Sul, criaram um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária para organizar o tema para o II FSM. Este grupo, segundo consta no site, “acabou se tornando uma referência nacional e internacional para as atividades ligadas ao Fórum Social Mundial e até mesmo para outras atividades” (MTE, s.d.).

Durante o II FSM, o Brasil já era governado por um governo de esquerda, de modo que

⁶ A CÁRITAS Internacional foi criada nos anos de 1950 com objetivos de ajudar seus membros a irradiar caridade e justiça social no mundo.

Esse Grupo de Trabalho programou a realização de uma reunião nacional ampliada para discutir o papel da economia solidária no futuro governo. Essa reunião foi realizada em novembro de 2002 e nela decidiu-se elaborar uma Carta para o Presidente eleito, sugerindo a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES, s.d.).

Tais eventos também culminaram na constituição de outra rede que teve grande importância junto a SENAES, especificamente na construção de políticas públicas em parceria com o Estado, que é o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)⁷, criado em 2003, de maneira concomitante com a SENAES.

Diante dessa ampla movimentação de organizações e redes, logo no segundo ano do mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria-se a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003, institucionalizando a Economia Solidária como política pública nacional. A nomeação do Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer, professor de Economia da Universidade de São Paulo (USP), foi feita por indicação das redes de economia solidária, o que demonstra a força política dos agentes envolvidos para a sua criação. Ao mesmo tempo, a RBSES e o FBES se tornaram as principais interlocutoras

da sociedade civil ante a SENAES, que estabelece como premissa a gestão compartilhada com a sociedade civil.

Em suma, o objetivo dessas redes é mediar os interesses entre os envolvidos no trabalho autogestionário e as possibilidades das políticas públicas estatais, articulando demandas em fóruns estaduais e municipais. Essa ampla movimentação que vimos em torno do caso da economia solidária aponta justamente para a gradual ampliação do protagonismo da sociedade civil possibilitada pela constituição de 1988. Contudo, além do que podemos sintetizar e visualizar na Figura 1, a participação da sociedade civil ocorre também a partir das relações e redes de influência entre atores individuais, que se configuram no objeto das páginas seguintes.

Política pública, acadêmicos e economia solidária

De acordo com o modelo cíclico de análise das políticas públicas, a inserção de uma demanda na agenda governamental é um processo muito mais complexo do que a simples tomada de poder por um partido, ou fruto da pressão por parte de grupos de interesses.

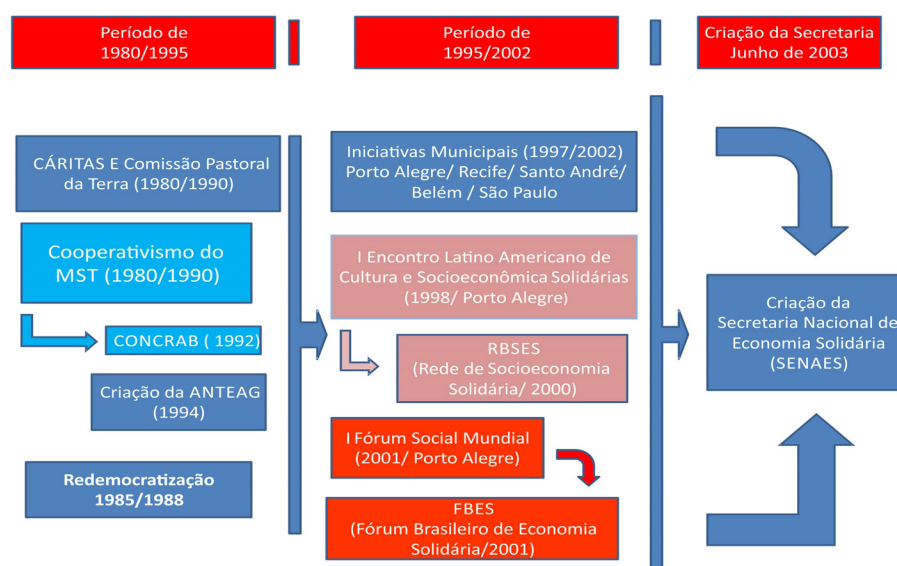


Figura 1. Panorama geral do movimento de Economia Solidária no Brasil.

Figure 1. Overview of the Solidarity Economy movement in Brazil.

⁷ Até o momento da escrita não encontramos um trabalho que realize uma comparação da atuação e dos discursos com o intuito de perceber as diferenças existentes entre a RBSES e o FBES, uma vez que ambos surgem em momentos e com objetivos parecidos.

Mostramos até aqui que a inserção da economia solidária no cenário nacional como alternativa ao desemprego e à informalidade se deu por dois movimentos: pela sua absorção por coletivos civis e pela mudança do comando nos aparatos estatais. Contudo, nossa análise se baseia em uma ótica teórico-metodológica que enfatiza a complexidade dos fatores que incidem sobre nosso objeto de estudo. A partir de agora, mostraremos o terceiro e último fator que entendemos como importante, a mobilização e interesse de um grupo de intelectuais brasileiros para a investigação e promoção do tema.

O primeiro teórico em nível internacional que relacionou o termo economia com o conceito de solidariedade foi o economista chileno Luiz Razeto, em 1984, no livro *Empresas de trabajadores y economía de mercado*. A partir de então, percebemos uma recepção do conceito em fins da década de 90 no Brasil, de modo que começam a surgir publicações sobre a economia solidária⁸ que expressam a sua gradual valorização no contexto intelectual brasileiro.

Em parte, podemos verificar por meio das teses e dissertações defendidas no Brasil que o foco acadêmico na economia solidária cresceu substancialmente. O Gráfico 1 nos indica um dos cenários possíveis para compreender a crescente importância que a economia solidária começa a reivindicar no Brasil. Alguns

anos antes da criação da SENAES já se notava um impacto significativo da economia solidária nos estudos de pós-graduação brasileiros, apesar destes serem amplificados com a criação da secretaria.

Outra possibilidade de visualizarmos a inserção da economia solidária como objeto de investigação é através de uma breve análise de algumas obras que são situadas como pioneiras para aqueles que estudam esse fenômeno social (veja Quadro 1).⁹

A obra organizada por Neusa Maria Dal Ri, considerada a primeira que utiliza o conceito de economia solidária no título de uma publicação nacional, é composta por oito artigos apresentados no *II Simpósio Nacional Universidade-Empresa sobre Autogestão e Participação*. Realizado em 1998, o simpósio foi organizado a partir de uma rede de estudos chamada Unitrabalho, vinculada na época à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UNESP e coordenada por Candido Vieitez e Neusa Maria Dal Ri. A importância desse tipo de rede está na criação de vínculos e interações entre os intelectuais que estavam interessados no tema e dispostos a iniciar o debate sobre a economia solidária no âmbito acadêmico.

O segundo livro presente no Quadro 1 foi organizado por Paul Singer e André Ricardo, em 2002, e também resultou de artigos apresentados no evento *Economia Solidária no Brasil*:

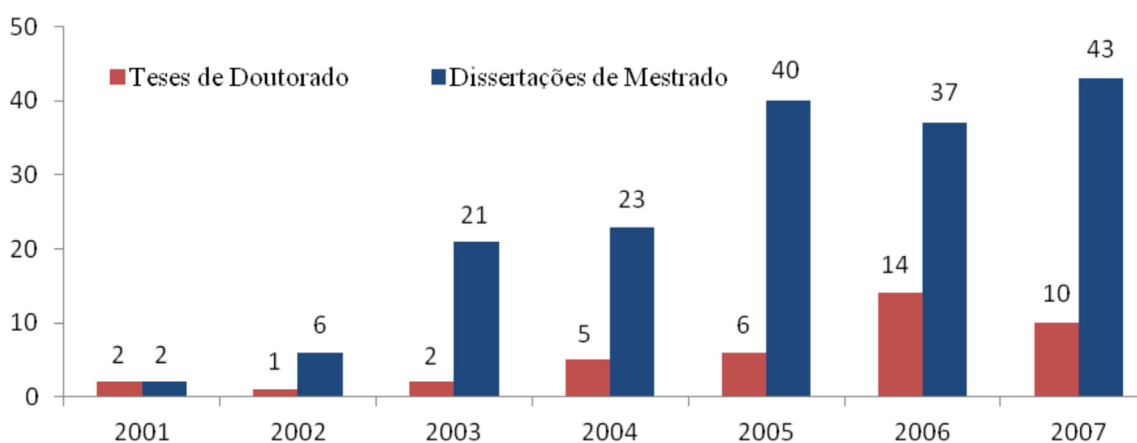


Gráfico 1. Teses e dissertações sobre a Economia Solidária.

Graph 1. Thesis and dissertations on Solidarity Economy.

Fonte: Bertucci (2010).

⁸ Outros termos como Economia Social e Solidária, Economia Popular Solidária ou Economia do Trabalho também serão utilizados para caracterizar esse ressurgimento do associativismo produtivo.

⁹ Estas são todas as publicações em forma de livro encontradas até 2004, nas quais a Economia Solidária foi o tema central, presente no título, muito embora outras obras já utilizassem o conceito. Ademais, diversos artigos científicos e de opinião já vinham trabalhando esse tema.

Quadro 1. Livros de referência sobre a Economia Solidária.**Chart 1.** Reference books on Solidarity Economy.

Título	Ano	Organizadores	Referência
Economia Solidária: O desafio da democratização das relações de trabalho	1999	Neusa Maria Dal Ri (org.)	Universidade Aberta, São Paulo.
A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego	2000	Paul Singer e André Ricardo de Souza (orgs.)	Editora Contexto, São Paulo.
Sentidos e Experiências da Economia Solidária no Brasil	2004	Luiza Inácio Gaiger (org.)	Editora UFRGS, Porto Alegre.

Fonte: Elaboração do autor com base em análises bibliográficas.

a autogestão como resposta ao desemprego. A obra foi lançada em 2002 no seminário *Trabalho e Economia Solidária: políticas públicas para o desenvolvimento*, organizado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul na cidade de Porto Alegre. Nessa obra, um ano antes de ser nomeado Secretário Nacional de Economia Solidária, Singer buscava uma definição normativa da economia.

Por último, já em 2004, fruto de um projeto de pesquisa que se estendia desde os primeiros simpósios da rede Unitrabalho, foi publicado o livro organizado por Luiz Inácio Gaiger. Nesse, percebemos um primeiro esforço em tentar captar as diferenças e similitudes da economia solidária no território brasileiro a partir de uma perspectiva estritamente acadêmica realizada por diferentes grupos de pesquisa nacionais. Como podemos perceber, a Unitrabalho, além da publicação do livro, foi uma das principais responsáveis pelo estabelecimento dos primeiros contatos entre os diversos intelectuais brasileiros que já estavam pesquisando sobre temas relacionados à economia solidária.

No entanto, apesar da importância desses eventos e grupos de trabalho organizados pela Unitrabalho, Lechat (2004) afirma que outros dois encontros constituíram um marco para a construção de um pensamento e/ou movimento social em prol da economia solidária no Brasil. O primeiro aconteceu em uma mesa redonda sobre o tema *Formas de Combate e de Resistência à Pobreza*, realizada em setembro de 1995, durante o 7º Congresso Nacional da

Sociedade Brasileira de Sociologia; o segundo evento foi o *III Encontro Nacional da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAF)*, que teve lugar em São Paulo, em maio de 1996.

Essa diversidade de eventos, que conjugaram os esforços de vários intelectuais, afastamos de qualquer possibilidade de determinar o protagonismo de algum indivíduo sobre o processo de construção da economia solidária enquanto um tema acadêmico. Por essa perspectiva, o conceito de coalizão de defesa proposto por Sabatier nos ajuda a ampliar nossa compreensão sobre a atuação desses intelectuais, uma vez que “assume que pesquisadores (cientistas universitários, analistas de políticas públicas, consultores, etc.) estão entre os principais jogadores em um processo político” (Sabatier e Weible, 2007, p. 192, tradução nossa)¹⁰. No mesmo sentido, Kingdon assinala que as soluções para determinados problemas normalmente são geradas por comunidades políticas, compostas por especialistas – pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas, etc. – que compartilham preocupações sobre temas específicos.

Segundo Birkland (2007), existem duas formas dessas coalizões de defesa intervirem na elaboração da agenda pública: (i) ou dirigem-se ao público, buscando induzir a simpatia dos demais por sua causa, mobilizando recursos de interpretação e simbolismo; (ii) ou apelam aos níveis mais altos de decisão no sistema, tentando convencê-los de sua temática – barganha com os atores institucionais.

¹⁰ Esse modelo leva em conta a força dos acadêmicos nos processos políticos, uma vez que sua ênfase para a análise de políticas públicas reside nas crenças, nos valores e nas ideias. Pode ser entendido como complementar ao modelo de Kingdon (Capella, 2007).

As ideias formuladas pelos acadêmicos são testadas, retestadas, combinadas e algumas descartadas antes de se tornarem políticas públicas. Conceituados como *participantes invisíveis* (Kingdon, 2003), os cientistas centram-se mais na construção de alternativas em um longo prazo do que especificamente na definição da agenda governamental. No curto prazo, os acadêmicos têm peso quando são especialistas em uma área de interesse do governo ou quando participam diretamente no próprio governo.

Assim podemos verificar um processo contínuo de consolidação da economia solidária, ao tornar-se uma política pública, ou seja, a solução gerada por diversas comunidades afetou o processo político em um curto período de tempo desde sua concepção no Brasil. Embora tal rapidez se deva a múltiplos fatores, foi importante a pressão por parte da comunidade acadêmica que buscou sensibilizar a sociedade e os níveis mais altos de decisão do sistema. Além disso, é salutar afirmarmos que os acadêmicos foram participantes invisíveis nesse processo. De maneira oposta, sustentamos que os intelectuais, devido à visibilidade pública que obtiveram, foram participantes ativos e visíveis do movimento.

Para corroborar essa afirmação, a tese de doutorado de Marie Noëlle Lechat, defendida em 2004, portanto próxima à criação da SENAES, nos apresenta indícios importantes para uma compreensão mais apurada das interações entre alguns intelectuais brasileiros para viabilizar a economia solidária enquanto um projeto político. A autora procurou compreender a formação do campo da economia solidária através da trajetória de três intelectuais que trilharam caminhos distintos: Paul Singer, economista, professor da Universidade Federal de São Paulo (USP) e atual secretário Nacional de Economia Solidária; Luiz Inácio Gaiger, sociólogo, professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Marcos Arruda, economista e educador do PACS (Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul).

Em comum, os três eram filiados ao Partido dos Trabalhadores, que entrou no poder em 2002. Em oposição, Singer é definido por Lechat (2004) como o intelectual que mais participava da vida do partido, uma vez que era um de seus fundadores e possuía um vínculo estreito com aquele que seria o futuro presidente do Brasil,

Luiz Inácio Lula da Silva. Já Arruda e Gaiger não militavam no partido de maneira tão intensa, pois se focaram em outras atividades. No caso de Arruda, sua trajetória com a economia solidária se relaciona ao fomento de atividades a partir de ONGs, de organizações do terceiro setor e da forte participação em redes como a RBSES. Já Gaiger centrou sua atividade no desenvolvimento de pesquisas científicas e no estabelecimento de redes acadêmicas centradas na Economia Solidária.

Ao analisar a influência dos acadêmicos para a formulação de políticas públicas, Kingdon (2003, p. 56) argumenta que

existem as pesquisas comuns de acadêmicos – livros, artigos, conferências, etc., [...] existe uma série de acadêmicos que ele chama de “braço político, que estão ligados aos governos e a Washington”. Alguns desses podem ter contatos nas comunidades políticas de funcionários de Washington.

Por este viés, sustentamos que a atuação dos três intelectuais analisados por Lechat (2004) alarga a dicotomia posta por Kingdon, que analisou o caso americano. Enquanto Gaiger atuava especificamente no âmbito acadêmico, Singer, além de incidir sobre o cenário intelectual, parece se deslocar de maneira mais profunda na política nacional quando da inserção do PT no governo federal. No entanto, Arruda situa-se em um terreno intermediário a Singer e Gaiger, como acadêmico, militante político e ativista de organizações do terceiro setor¹¹.

Embora em intensidades distintas, esses três intelectuais podem ser caracterizados como empreendedores políticos (Kingdon, 2003), pois escrevem cartas, artigos em jornais e revistas e possuem contatos com pessoas que podem definir a agenda. Investiram seus diferentes recursos para o reconhecimento público e divulgação da economia solidária como uma política pública viável e necessária no cenário nacional, evidenciando que uma das bases de sustentação e crescimento da economia solidária se deu a partir da atuação em diferentes frentes dos intelectuais brasileiros. Contudo, não formavam um grupo homogêneo, pois suas ideias sobre o que era e o que deveria ser a economia solidária eram divergentes.

¹¹ Suas publicações se dão a partir do conceito de socioeconomia solidária e sua militância se faz de forma crítica à atuação do PT no governo através de diversas cartas abertas ao presidente Lula. Sua atuação no terceiro setor ocorre pelo trabalho no IBASE, na ONG PACS, na assessoria para a CUT e na fundação da RBSES.

Outra forma de verificar o papel central dos intelectuais nesse processo pode ser feita através de uma análise do atual quadro funcional da SENAES, disponível no *site* do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, s.d.),¹² que cotejamos com uma análise das produções acadêmicas desses funcionários antes da criação da SENAES (Quadro 2).

Esse quadro nos mostra que quatro dos nove funcionários que constam no *site* do MTE eram vinculados a universidades federais e ligados, portanto, à vida acadêmica, antes de ingressarem na SENAES. Uma análise de seus currículos e de suas publicações mostra que seus trabalhos anteriores estavam intimamente relacionados à economia solidária, seja por publicações de artigos em revistas especializadas

e jornais, seja por trabalharem em incubadoras de tecnologia social ou participarem de redes de pesquisadores. Assim, parece que a partir da atuação como acadêmicos acabaram também se envolvendo no projeto de criação da Secretaria.

Embora, na década de 1990, a universidade no Brasil e, conseqüentemente, os intelectuais se situassem em uma encruzilhada no que se refere à sua inscrição na vida pública brasileira, especialmente devido ao surgimento das ONGs no cenário da sociedade civil (Carvalho, 2007), o presente estudo mostra a importância do movimento desses intelectuais na sociedade. Feito por uma gama de atores que atuou a partir de diferentes perspectivas, a força adquirida pelo tema no Brasil também se deve à articulação e preocupação desses agentes.

Quadro 2. Análise dos cargos na SENAES.

Chart 2. Analysis of public office in SENAES.

Funcionário	Cargo na SENAES	Cargo Anterior	Produção Acadêmica
Paul Singer	Secretário (desde 2003)	Professor USP	Em 1999 começam suas publicações acerca da economia solidária.
Fabio José Bechara Sanchez	Secretário Adjunto (desde 2003)	Professor UFSCAR	Trabalhou na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, ITCP, USP de 1998 a 2002. Em 2001 ingressou na rede Unitrabalho. Suas publicações sobre o tema são mais recentes.
Valmor Schiochet	Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação (desde 2003)	Professor da Fundação Universidade Federal de Blumenau	Em 2003 inicia sua produção sobre a economia solidária em jornais e revistas especializadas.*
Roberto Marinho Alves da Silva	Diretor do Departamento de Fomento a Economia Solidária (desde 2003)	Professor UFRN	Em 2001 começa a publicar artigos sobre a economia solidária.**

Notas: (*) Publicações retiradas do currículo Lattes: Schiochet (2003, 2005). (**) Publicações retiradas do currículo Lattes: Silva e Bertucci (2001, 2003) e Silva (2003).

¹² Acessado em julho de 2012.

Conclusão

Neste artigo, recapitulamos os primórdios da formação de uma demanda política que almejava inserção e atenção do sistema. Ao realizar esse tipo de investigação, surgem inúmeras dificuldades de retomar o contexto e os diversos atores e grupos participantes do processo. Um dos empecilhos é a própria complexidade de nossas atuais sociedades em que existem inúmeras redes articuladas, deslocando os atores da esfera privada para a esfera pública, da sociedade civil para o mercado e para a sociedade política, desafiando a capacidade de análise dos cientistas.

Outro empecilho é o estágio embrionário de estudos sobre o tema da formulação da agenda pública, seja especificamente para a economia solidária ou para as demais políticas públicas governamentais. Desse modo, utilizamos estudos de natureza diversa sobre o tema da economia solidária que passam rapidamente sobre a questão de sua inserção no sistema político, investigando nesses trabalhos os inúmeros fatores responsáveis para a culminância na SENAES.

Dada essa complexidade, em estudos futuros devemos pensar a própria questão da economia solidária e suas diferentes relações institucionais com os entes federados. Isso porque tratamos especificamente da economia solidária e sua relação com a esfera federal de governo, muito embora as primeiras iniciativas em políticas públicas de economia solidária tenham sido feitas em escala municipal e estadual.

A ênfase dada ao nível federal sugere duas questões de pesquisa. A primeira diz respeito à própria influência das ações em nível municipal e estadual que podem ter renovado o modelo cíclico de políticas públicas, dado que a avaliação positiva dessas iniciativas pioneiras tenha também exercido um forte impacto para a formulação da agenda em um nível federal. Em segundo lugar, e ante uma diversidade de políticas públicas realizadas no nível federal, o próprio recorte realizado nos questiona sobre as possibilidades de generalizações do estudo, o que rendeu certa moderação nas afirmações feitas. Ou seja, essa participação de grupos da sociedade civil e de intelectuais ocorreu somente no caso da SENAES, ou perpassa todo um momento da história democrática brasileira?

A partir desta perspectiva, para a inserção da economia solidária no sistema político nacional, inicialmente começamos analisando o

contexto socioeconômico e a atuação do Estado na década de 1990. Enquanto o Estado se focou no ajuste fiscal e na elaboração de políticas sociais tímidas em questões de efetividade, o desemprego, as desigualdades sociais e a informalidade ou se mantinham congeladas ou pioravam em seus índices. Essa realidade fez com que, nas eleições presidenciais de 2002, a coalizão governante fosse substituída por outra coalizão, cujo centro residia no Partido dos Trabalhadores, historicamente vinculado às elites intelectuais de esquerda e às classes trabalhadoras mais vulneráveis da população.

Em um segundo momento do artigo, verificamos também a conjugação de forças de grupos sociais específicos, mas com objetivos e interesses distintos que formaram uma coalizão para animar o movimento da economia solidária. Em primeiro lugar, de origens temporais mais remotas, uma diversidade de organizações da sociedade civil com poucos recursos e em desvantagem no mercado de trabalho começou a reivindicar o direito à autogestão e ao associativismo produtivo. Alguns anos depois, a demanda desses grupos começou a ganhar espaço dentro da cena acadêmica nacional, e os próprios intelectuais passaram a divulgar tanto as potencialidades quanto as limitações desse novo fenômeno social. Sustentamos, assim, que a coalizão de organizações da sociedade civil e elites intelectuais foi essencial para o fortalecimento dessa política. Embora tenhamos utilizado o termo grupos sociais, é importante ressaltarmos que não há uma visão homogênea sobre o que deveria ser e o que é a economia solidária.

Dentro das diferenças postas por Kingdon (2003) sobre os grupos visíveis e invisíveis, verificamos a dificuldade dessa dicotomia para o caso da economia solidária. Os intelectuais, caracterizados pelo teórico como invisíveis, no caso da economia solidária vão ao espaço público, criando uma diversidade de redes, buscando visibilidade e atraindo atenções através de assessorias, publicações e contatos com partidos e membros de alto escalão do governo. No mesmo sentido, as organizações de trabalhadores também animam esse movimento no espaço público, complicando o que entendemos sobre atores visíveis e invisíveis e sugerindo um tratamento mais apurado dessas categorias e uma análise aprimorada da (in)visibilidade dos atores no sistema político brasileiro.

Outra dicotomia posta no âmbito da teoria aponta ainda para a diferença entre os atores de dentro do governo e os atores situados fora

do governo. No entanto, como mostramos nesse artigo, as linhas entre os dois tipos de atores são difíceis de traçar, uma vez que existem fluxos de comunicação abertos entre eles. Na construção da economia solidária no Brasil, a alta administração em seus diversos escalões, e que são centrais ao processo de definição de agenda, se funde com os atores que construíram alternativas no plano teórico e intelectual sobre o tema. Tal conjugação da intelectualidade com os atores políticos também relativiza o fato de que o alto escalão do sistema possui pouco controle sobre o processo de seleção de alternativas, em que participantes invisíveis atuam mais diretamente.

Procuramos ao longo do texto iluminar os estudos sobre formulação de agenda no Brasil e possibilitar uma melhor compreensão especificamente sobre o caso da economia solidária. Enfatizamos uma visão processual de análise, em que a ação coletiva de diferentes grupos e indivíduos com pouca homogeneidade, coesão e articulação entre si viabilizou a economia solidária enquanto política pública federal. Para tanto, fez necessário problematizar e adaptar as teorias vigentes, salientando a multiplicidade dos fatores que levaram a economia solidária ao sistema. Além do mais, a compreensão desses fatores que levaram a economia solidária a se tornar uma política nacional nos possibilita, por um lado, uma reflexão do presente e uma valorização das diversas ações que constituem o campo e, por outro, uma mirada ao futuro em vistas ao fortalecimento da luta política e da organização dos próprios atores que fizeram parte da construção da economia solidária.

Referências

- ABRANCHES, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, **31**(1):3-55.
- ANDION, C. 2005. A gestão no campo da Economia Solidária: particularidades e desafios. *RAC - Revista de Administração Contemporânea*, **9**(1): 79-101.
- BARBOSA, R.N. de C. 2007. *A Economia Solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo, Cortez, 317 p.
- BARROS, R.P. de; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. 2000. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **15**(42):123-142. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000100009>
- BIRKLAND, T.A. 2007. Agenda setting in public policy. In: F. FISCHER; G.J. MILLER; M.S. SIDNEY, *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. New York, Taylor and Francis Group, p. 63-78.
- BENINI, E.A. 2003. Economia solidária, estado e sociedade civil: um novo tipo de política pública ou uma agenda de políticas públicas?. *Org & Demo*, **14**:3-22.
- BERTUCCI, J. de O. 2010. *A produção de sentido e a construção social da economia solidária*. Brasília, DF. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 242 p.
- CAPELLA, A.C. 2004. *O processo de Agenda-Setting na reforma da administração pública: 1995-2002*. São Carlos, SP. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 234 p.
- CAPELLA, A.C. 2007. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. HOCHMAN; M. ARRETCHÉ; E. MARQUES, *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ, p. 35-54.
- CARREIRÃO, Y. 2004. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia Política*, **22**:179-194. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000100013>
- CARVALHO, M.A. 2007. Temas sobre a organização dos intelectuais no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, **22**(65):17-31. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000300003>
- CASTRO, J.A.; RIBEIRO, J.A.; CAMPOS, A.G.; MATIJASCIC. 2009. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: J.C. CARDOSO (org.), *A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais*. Brasília, IPEA, p. 55-122.
- CATTANI, A.D. 2000. *Trabalho e autonomia*. Petrópolis, Vozes, 195 p.
- COSTA, M.M. da. 2008. *Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela*. Brasília, DF. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 131 p.
- DAL RI, N.M. (org.). 1999. *Economia Solidária: o desafio da democratização das relações de trabalho*. São Paulo, Universidade Aberta, 190 p.
- DUBEUX, A.; ICAZA, A.M.S.; MEDEIROS, A.J.S.; CUNHA, G.C.; SOUZA, M.P. 2011. Estudio de casos brasileños: la dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. Montreal, Foro Internacional sobre la Economía Social y Solidaria – FIESS, 41 p. Disponível em: http://base.socioeco.org/docs/fiees_ec_brasil_oct.-2011_1_.pdf. Acesso em: 02/11/2013.
- EID, F. 2007. Descentralização do estado, economia solidária e políticas públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo? *Org & Demo*, **8**:47-66.
- FAGNANI, E. 1999. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. *Economia e Sociedade*, **13**:155-178.
- FIGUEIREDO, A.C.; LIMONGI, F. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Editora FGV/FAPESP, 231 p.

- FUKS, M. 2000. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista BIB*, 49:79-94.
- GAIGER, L.I. (org.). 2004. *Sentidos e experiências da Economia Solidária no Brasil*. Porto Alegre, Editora UFRGS, 417 p.
- GOHN, M.G. 2005. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo, Cortez, 120 p.
- GOMIDE, A.Á. 2008. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília, IPEA, 27 p. (Texto para discussão, 1334).
- IGLESIAS, E. 2011. Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político. *Revista SAAP*, 5(1):131-156.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 2010. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. Relatório de Acompanhamento, Brasília, 184 p.
- JESUS, A.C.S. de. 2007. A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira. In: *Jornada Internacional de Políticas Públicas, III*, São Luís, 2007. *Anais...* São Luís, 8 p.
- KINGDON, J. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3ª ed., New York, Harper Collins, 304 p.
- LECHAT, N.M.P. 2004. *Trajetórias intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil*. Campinas, SP. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 388 p.
- MELLO, R.E.S. de. 2006. *Economia solidária: de movimento social a objeto de políticas públicas: limites e possibilidades na relação com o estado*. Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 189 p.
- MELO, M.A. 2005. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, 48(4):845-890.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. [s.d.] Disponível em: http://www2.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_origem.asp. Acesso em: 11/07/2014.
- NAGEM, F.A.; SILVA, S.P. 2011. A inserção da economia solidária na agenda da política pública federal de geração de trabalho e renda. In: *Encontro Internacional de Economia Solidária, VII*, São Paulo, 2011. *Anais...* São Paulo, 15 p.
- POCHMANN, M. 2004. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. *Cadernos IPEA*, 24:23-34.
- PRAXEDES, S.F. 2009. Políticas públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias. *Cadernos IPEA*, 39:57-62.
- RAMOS, L. 2007. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais*. Brasília, IPEA, 46 p. (Texto para discussão, 1255).
- RAZETO, L. 1984. *Empresas de trabajadores y economía de mercado*. Santiago, Ediciones PET, 411 p.
- ROCHA, H.S. 2012. *Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula*. São Paulo, SP. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV, 166 p.
- SABATIER, P.A.; WEIBLE, C. 2007. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: P.A. SABATIER (ed.), *Theories of the policy process*. Oxford, Westview Press, p. 189-222.
- SAMUELS, D. 2004. As bases do petismo. *Opinião Pública*, X(10):221-241.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762004000200002>
- SANTOS, F.G.M. 2003. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ, 251 p.
- SCHIOCHET, V. 2003. Em Blumenau a Economia Solidária já se consagrou. *Jornal de Santa Catarina*, Blumenau, out.
- SCHIOCHET, V. 2005. Política pública e economia: possibilidades de interface com a saúde mental. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE (org.), *Saúde mental e Economia Solidária: inclusão social pelo trabalho*. Brasília, Editora do Ministério da Saúde, p. 88-100.
- SCHIOCHET, V. 2009. Institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. *Cadernos IPEA*, 40:57-62.
- SCHNEIDER, J. 1999. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. São Leopoldo, Editora Unisinos, 495 p.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (SENAES). [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria-nacional-de-economia-solidaria/>. Acesso em: 01/07/2012.
- SILVA, R.M.; BERTUCCI, A. 2001. Economia Popular Solidária. *Cadernos Cáritas*, 2(1):1-49.
- SILVA, R.M.; BERTUCCI, A. 2003. Das alternativas de sobrevivência à Economia Solidária: a trajetória da Cáritas Brasileira. *Revista Proposta*, 30(97):80-89.
- SILVA, R.M.A. (org.). 2003. *Vinte anos de Economia Popular Solidária*. Brasília, Cáritas Brasileira, 145 p.
- SINGER, P.; SOUZA, A.R. de (orgs.). 2000. *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Editora Contexto, 360 p.
- SOUZA, C.M. de. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16:20-45.
- VIEITEZ, C.G.; DAL RI, N.M. 2004. Elementos da história da ANTEAG. *Org & Demo*, 5:267-272.

Submetido: 15/03/2013
Aceito: 06/01/2014