

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO

Liduína Gisele Timbó Aragão

**Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas
públicas: o caso do programa de Economia Solidária**

Brasília
2011

Liduína Gisele Timbó Aragão

**Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas
públicas: o caso do programa de Economia Solidária**

Tese apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Política Social da Universidade
de Brasília como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutor em Política Social.

**Orientadora: Profa. Dra. Denise Bomtempo
Birche de Carvalho**

**Brasília
2011**

Ideias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária

Liduína Gisele Timbó Aragão

Aprovada em 25/03/2011

Banca Examinadora

Profa. Dra. Denise B. Birche de Carvalho (SER/UNB)

Prof. Dr. Jacob Carlos (UFsCAR)

Profa. Dra. Elisabete Ferrarezi (ENAP)

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida (UNB)

Profa. Dra. Ailta Barros de Souza (SER/UNB)

Para Elzmir Gonzaga Silva - Elzinha (*In memoriam*)

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer já que neste período contei com a presença e solidariedade de inúmeras pessoas.

Reconheço e agradeço a minha orientadora, a professora Denise Bomtempo. Dizem os manuais que a tarefa do orientador é ajudar o aluno a ter elementos para tomar decisões e, a partir daí, contribuir para o processo de elaboração do trabalho. Denise foi além: acolheu-me para orientação, foi assertiva nos momentos em que hesitei, foi paciente com a minha insistência e nunca, “em nenhum momento da história dessa tese”, foi mal humorada. Ou seja, ela fez jus ao seu sobrenome Bomtempo.

Agradeço aos professores que compuseram a banca de qualificação: Dr. Jacob Carlos (UFsCAR), Elizabete Ferrarezi (ENAP), Christiane Girard (SOL/UNB) e Wellington Almeida (UNB) e a profa. Ailta Barros de Souza (SER/UNB). Suas sugestões foram preciosas para a continuidade da pesquisa e elaboração da tese.

Obrigado aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Política Social, em especial Débora Diniz, Potyara Amazoneida Pereira, Ivaneth Boschetti e Mario Theodoro.

Sou grata a Domingas, pela atenção que sempre me dispensou no Departamento de Serviço Social. A Socorro Costa, do Decanato de Pós Graduação, meus sinceros agradecimentos.

Aos colegas da pós graduação, em especial Elaine Licio e a querida Flávia Beleza, agradeço pelas oportunidades para compartilhar dúvidas, angústias e alegrias.

Obrigado a todos os informantes-chave que dedicaram momentos das suas agendas de trabalho para responder as questões que lhes apresentei. Sem a participação deles este trabalho estaria comprometido.

O meu agradecimento ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq, que me concedeu licença capacitação de 03 meses para dedicar-me à elaboração da tese. Minha gratidão a Ângela Cúnico. Obrigado a todos os colegas de trabalho: Aparecida, Andrea Firmino, Andrea Rispoli, Sandra Braga, Gina, Fátima, Siomara, Maria Helena, Ana Regina, Regina, Carlão, Luis Claudio, Luisa Ricardo, Lucia Vilhena, Murilo, Ricardo Guanabara, Elizângela, Edvaldo, Gustavo, Lucimar, Rosana, Viviane, Fernanda e Jacira. Agradeço em especial ao Guilherme, a querida Simone pela amizade e Andrea Dias, pelo apoio constante e permanente enquanto dividíamos o Programa Básico de Sociologia e

depois quando passou a coordenar o Programa de Ciências Sociais Aplicadas e Educação. Foi com eles que compartilhei as saudades de casa, da família e de Fortaleza.

Agradeço aos colegas da Defensoria Pública da União/Unidade Ceará, pelo apoio no processo de finalização da tese: Dr. Carlos Eduardo, Eliza Maria, Luciana Mara, Oscarina Paula e Juliano Pessoa.

Aos amigos que são presentes da vida e que trago no coração, em especial Selma, Leila, Geyza, Maryza, Ana Cláudia e Vanessa.

Obrigado a tia Laurita e sua família que sempre me apoiaram em Brasília. A Leleca e a Jane, que além de tia e prima são minhas amigas queridas.

Expresso minha gratidão a Carlos Arturo Molina-Loza que esteve comigo em todos os momentos (da seleção à defesa) do doutorado. Mesmo sem trabalhar com o tema da tese foi com ele que compartilhei dúvidas e leituras. Obrigado pela disponibilidade, atenção e carinho de sempre.

Por fim agradeço a minha família. Meu pai, Antonio Lima Aragão, que reconheceu a necessidade de me lançar no mundo aos onze anos de idade em busca de melhores condições de estudo; minha mãe, Antonia Cecília, que apesar da saudade da única filha sempre me incentivou e admirou a minha determinação; meus irmãos Tarcisio (Teteco), Pedro e Clecio, que me acolhem com tudo que eu sou; minhas cunhadas, Tânia Mara, Mônica e Luana, que me trouxeram muita luz por meio dos seus filhos: Pedro Antonio, Cecília Brilhante, Tomaz, Thierry e a pequena Alícia.

*“A cooperação é chave do sucesso para qualquer sociedade.
Sem cooperar, o ser humano está fadado ao fracasso.”
Elinor Ostrom, ganhadora do Nobel de Economia em 2009.*

RESUMO

A formação da agenda governamental e os processos decisórios que antecedem sua transformação em política pública é um dos momentos fundamentais na análise de políticas públicas. A partir do programa de Economia Solidária, o trabalho aqui apresentado analisa como este tema passou a fazer parte da agenda pública e identifica as ideias, os interesses e instituições que intervieram nos processos que antecederam sua transformação em política de governo. O objetivo desta investigação é pesquisar a partir dos referenciais teóricos da análise de políticas públicas que destacam a importância da formação da agenda e consideram as ideias, os interesses e as instituições fundamentais no ciclo de políticas, como este processo se deu no caso do programa de Economia Solidária do governo federal em 2003. A pesquisa toma como referência o modelo de múltiplas correntes de Kingdon (2003), que destaca a importância da formação da agenda, assim como o referencial de Hall (1977), que considera a importância das ideias, interesses e instituições na constituição de políticas públicas. A hipótese que norteia a investigação é de que o quadro socioeconômico e político enfrentado pelo país nas últimas décadas do século XX, o confronto da sociedade civil diante do desemprego estrutural, as taxas elevadas de trabalhadores no setor informal e trabalho precário, aliado ao contexto político que emergiu no país a partir de 2003, favoreceram o ressurgimento e a constituição de cooperativas de trabalho, associações e de empresas autogestionárias e possibilitou a emergência do tema da economia solidária na agenda pública no período de mudança de governo. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a atuação dos atores e mais especificamente a pressão exercida pelos grupos de interesse agregada a transição política ocorrida em 2003 foram os fatores determinantes para sua inserção da agenda do governo. A investigação apresenta contribuições no sentido de mostrar que no caso da economia solidária, além da alteração do governo, a atuação dos atores visíveis e dos participantes ocultos foi fundamental no processo de formação da agenda e da sua transformação em política pública.

Palavras-chave: formação de agenda, modelo de múltiplas correntes, ideias, interesses, instituições, economia solidária.

ABSTRACT

The formation of the government agenda and the decision processes that precede their transformation into public policy is one of the key moments in policy analysis. From the program of Solidarity Economy, the work presented here examines how this issue became part of the public agenda and identifies the ideas, interests and institutions that intervened in the proceedings before his transformation into government policy. The objective of this investigation is to research from the theoretical analysis of public policies that emphasize the importance of training agenda and consider the ideas, interests and fundamental institutions in the policy cycle, as this process occurred in the case of program Solidarity Economy federal government in 2003. The research takes as a model of multiple streams of Kingdon (2003) that highlights the importance of training schedule, as well as the reference Hall (1977) that considers the importance of ideas, interests and institutions in the formation of public policy. The assumption that guides the research is that the socioeconomic and political context faced by the country over the last decades of the twentieth century, the clash of civil society in the face of structural unemployment, high rates of workers in the informal sector and precarious work, coupled with the political context that emerged in the country since 2003, favored the resurgence and the establishment of work cooperatives, associations and self-managed enterprises and led to the theme of solidarity economy in the public agenda during the change of government. The survey results showed that performance, and more specifically to pressure from interest groups aggregate the political transition that occurred in 2003 were the determining factors for their inclusion on the agenda of the government. Research shows contributions in order to show that in the case of economic solidarity, and the change of government, the actor's visible and hidden participants was instrumental in the formation process of the Agenda and its transformation into public policy.

Keywords: training schedule, a model of multiple chains, ideas, interests, institutions, social economy.

RESUMÉ

La formation de l'ordre du jour du gouvernement et les processus de décision qui précèdent leur transformation en politiques publiques est l'un des moments clés de l'analyse des politiques. Dans le programme de l'Economie Solidaire, le travail présenté ici examine comment cette question est devenue une partie de l'ordre du jour public et identifie les idées, les intérêts et les institutions qui sont intervenues dans la procédure avant sa transformation dans la politique du gouvernement. L'objectif de cette enquête est à la recherche de l'analyse théorique des politiques publiques qui mettent l'accent sur l'importance du programme de formation et d'étudier les idées, les intérêts et les institutions fondamentales dans le cycle politique, que ce processus s'est produit dans le cas du programme Economie Solidaire gouvernement fédéral en 2003. La recherche prend comme modèle de multiples flux de Kingdon (2003) qui souligne l'importance du programme de formation, ainsi que la référence Hall (1977) qui considère l'importance des idées, des intérêts et des institutions dans la formation des politiques publiques. L'hypothèse qui guide la recherche est que le contexte socio-économique et politique que traverse le pays au cours des dernières décennies du XXe siècle, le choc de la société civile face à un chômage structurel, des taux élevés de travailleurs dans le secteur informel et le travail précaire, couplé avec le contexte politique qui ont émergé dans le pays depuis 2003, a favorisé la résurgence et la mise en place de coopératives de travail, les associations et les entreprises d'auto-géré et animé sur le thème de l'économie solidaire dans l'agenda public pendant le changement de gouvernement. Les résultats du sondage ont montré que la performance, et plus particulièrement à la pression des groupes d'intérêt global de la transition politique qui a eu lieu en 2003 ont été les facteurs déterminants pour leur inscription sur l'ordre du jour du gouvernement. La recherche montre contributions afin de montrer que dans le cas de la solidarité économique, et le changement de gouvernement, les acteurs visibles et cachés participants a joué un rôle dans le processus de formation de l'ordre du jour et sa transformation en politiques publiques.

Mots-clés: formation de l'agenda, modèle de multiples flux, idées, intérêts, institutions, économie solidaire.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Taxa de analfabetismo do Brasil entre 1986 e 1997.....	81
TABELA 02 – Taxa de desemprego entre 1980-2004.....	82
TABELA 03 – Taxa de mortalidade infantil segundo as grandes regiões, Brasil, 1980/1990.....	83
TABELA 04 – Desemprego aberto urbano na América Latina, 1985-1994 (taxas médias anuais).....	92
TABELA 05 – Desemprego aberto urbano no Caribe, 1985-1994 (taxas médias anuais).....	93
TABELA 06 – Desemprego no mundo em 1996, 2001, 2003 e 2006 (em milhões).....	94
TABELA 07 – Taxa de desemprego.....	100
TABELA 08 – Fatores que influenciaram o processo de formação da agenda e inclusão da economia solidária como política pública.....	174

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – Modelo explicativo do Ciclo da Política Pública.....	32
QUADRO 02 – Informantes-chave da pesquisa.....	48
QUADRO 03 – Atuação dos atores participantes do processo de formação da agenda.....	176
QUADRO 04 – Atuação dos atores participantes do processo de formação da agenda e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo.....	176

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – Atuação dos atores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas.....	40
GRÁFICO 02 – Taxa de mortalidade infantil total nas grandes regiões, 1990/2000.....	84
GRÁFICO 03 – Esperança de vida por sexo e continente, 2001.....	85
GRÁFICO 04 – Taxa média geométrica de crescimento anual – 1872/2000.....	88
GRÁFICO 05 – Convergência dos fluxos.....	105
GRÁFICO 06 – Atuação dos atores visíveis segundo o modelo de Kingdon.....	160
GRÁFICO 07 – Atuação dos atores visíveis do processo de formação da agenda e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo.....	168

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABICRED. Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito.
- ADS. Agência de Desenvolvimento Solidário.
- ANTEAG. Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão.
- BDTD. Banco Digital Brasileiro de Teses e Dissertações.
- BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
- CBCA. Companhia Brasileira Carbonífera Araranguá.
- CCQ's. Círculos de Controle de Qualidade.
- CCFD/Comité Catholique contre La Faim et pour le Développement.
- CEBRAP. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
- CEPAL. Conferência Econômica para América Latina e Caribe.
- CLAS. Cuestiones Actuales Del Socialismo.
- CNBB. Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros.
- CNPQ. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
- COLACOT. Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores.
- CONCRAB. Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil.
- CPT. Comissão Pastoral da Terra.
- CUT. Central Única dos Trabalhadores.
- DIEESE. Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos.
- DRT's. Delegacias Regionais do Trabalho.
- DS. Democracia Socialista.
- EAPS. Empresa Alternativa de Produção Socializada.
- ECLOF. Ecumenical Loan Funds For Human Development.
- ES. Economia Solidária.
- FASE. Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional.
- FAT. Fundo de Amparo ao Trabalhador.
- FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária.
- FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária.
- FMI. Fundo Monetário Internacional.
- FSM. Fórum Social Mundial.
- GT. Grupo de Trabalho.
- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ITCP's. Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social.

MST. Movimento dos Sem Terra.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego.

OIT. Organização Internacional do Trabalho.

ONG. Organização Não Governamental.

PAC's. Projetos Alternativos Comunitários da Cáritas brasileira.

PACS. Instituto de Políticas Alternativas do Cone Sul.

PEA. População Economicamente Ativa.

PETI. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PIB. Produto Interno Bruto.

PLANFOR. Plano Nacional de Educação Profissional.

PNAD. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

PREALC. Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe.

PRIES. Programa Regional de Investigações Econômicas e Sociais para o Cone Sul da América Latina.

PROEMPREGO. Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador.

PROGER. Programa de Geração de Emprego e Renda.

PRONAF. Programa Nacional para Agricultura Familiar do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

PSES. Pólo de Sócio Economia Solidária da Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário.

PSB. Partido Socialista Brasileiro.

PT. Partido dos Trabalhadores.

PV. Partido Verde.

RBSES. Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária.

SCA. Sistema Cooperativo dos Assentados.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

SEDAI. Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais.

SENAC. Serviço Nacional de Aprendizagem Social.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária.

SENAI. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SENAR. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

SENAT. Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte.

SESI. Serviço Social da Indústria

SEST. Serviço Nacional do Transporte.

SINE. Sistema Nacional de Emprego.

UnB. Universidade de Brasília.

UNICAMP. Universidade de Campinas.

UNISINOS. Universidade do Rio dos Sinos.

UNISOL. União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil.

UNITRABALHO. Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho.

USP. Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: ver pelos olhos do outro...	24
Tecer reflexões	
1.1. Políticas públicas na relação Estado e sociedade civil	24
1.2. Análise de políticas públicas: origens e conceitos	27
1.3. O modelo de Kingdon: origem e o processo de formação de agenda	30
1.4. Atores no processo de formação da agenda	33
1.5. Dinâmicas do modelo das múltiplas correntes (<i>multiple streams</i>)	36
1.6. Modelos dos três I's da análise de políticas públicas	41
1.7. Procedimentos metodológicos, instrumentos de coleta e processamento de dados	45
2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA:	54
conceitos e origens	
2.1. Antecedentes da Economia Solidária	56
2.2. Teorias sobre o ressurgimento da Economia Solidária	60
2.3. Manifestações da economia solidária mundo afora	63
2.4. Gênese da economia solidária no Brasil	65
3 CALDEIRÃO ONDE SE CONSTRÓI A ECONOMIA SOLIDÁRIA: Análise do	75
contexto de construção da economia solidária brasileira	
3.1. Contexto político	75
3.2. Contexto social	79
3.3. Contexto econômico	86
3.4. As iniciativas de geração de trabalho e renda	94
3.4.1. As iniciativas da sociedade civil	96
3.4.2. As iniciativas do Estado	97

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA: contextos, ideias, interesses e instituições	104
4.1. Correntes e processos	105
4.1.1 Fluxo de problemas: o contexto de definição dos problemas	105
4.1.2. Fluxo de soluções	116
4.1.3. Fluxo de políticas	124
4.1.4. Janela de Oportunidades: as convergências entre as correntes e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo	131
5 Ideias, interesses e instituições	136
6 Os empreendedores, os atores visíveis e invisíveis, do processo de formação de agenda de políticas públicas.	154
6.1. Empreendedores de políticas públicas	154
6.2. Os atores visíveis e invisíveis do processo de formação de agendas públicas	159
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	179
9 ANEXOS	195
9.1. Carta a equipe de transição do governo Lula	196
9.2. Carta de princípios do FBES	199
9.3. Plataforma da Economia Solidária	203
9.4. Guia de entrevistas	212
9.5. Termo de consentimento livre e esclarecido	215

1. INTRODUÇÃO

A metáfora de construção teórica como tecedura é antiga, mas é esse o meu sentimento durante a elaboração deste trabalho. Ao longo do processo de sua realização reúno várias pessoas, de diferentes formas, em uma grande roda: autores, orientadora, professores, informantes-chave, banca de qualificação, colegas da pós-graduação, amigos, enfim, um considerável número de pessoas em torno de um projeto pessoal. A sensação de tecer, fiar, deve-se em parte à busca dos pensamentos dos autores, das suas ideias e reflexões. Sinto-me como a costureira que procura combinar cores e modelos. A inspiração não espera. Acontece em qualquer lugar, a qualquer hora. Durante a corrida matinal, em frente ao carrinho da vendedora de cuscuz, no supermercado, ao escolher produtos que fazem referência ao comércio justo, a produção local. Fico cercada pelo tema de estudo durante as vinte quatro horas do dia. Ele me faz sentir culpada se durmo um pouco mais, se saio para participar de eventos familiares ou sociais. O consolo é saber que tal sentimento é comum entre aqueles que se impõem esse desafio: “Eu tinha sempre a sensação de estar me devendo algo ou de estar me esquecendo de uma promessa feita, ainda que nenhuma das duas fosse verdade”. (FREITAS, 2007, p.13). Esse turbilhão de sentimentos tem me acompanhado ao longo dos últimos quatro anos.

Em alguns momentos, os diálogos estabelecidos com as pessoas da roda que citei anteriormente são leves e fluidos e facilitam o entendimento dos processos que estudo. Há, porém, ocasiões em que alguns temas são difíceis de entender e exigem concentração, tempo e aprofundamento das leituras. Nesses momentos sinto que é mais saudável sair da frente do computador, deixar os livros, caminhar e buscar outros ares. Tudo se mistura na realização do trabalho e a vida segue lá fora apesar da tese: feira no supermercado, contas a pagar, relações a serem colocadas em dia, nada pode ser adiado... Mesmo assim tento postergar alguns compromissos e busco continuar o trabalho com o desejo de tornar-me novamente uma pessoa livre. Deixo de devaneios e retorno então às minhas indagações iniciais: por que pesquisar a formação da agenda pública tendo como referência o programa de Economia Solidária?

Ao percorrer caminhos que me conduziram ao tema de pesquisa, deparei-me com a possibilidade de analisar uma política pública no âmbito do governo federal. Inicialmente, em função da minha trajetória de trabalho e experiência na área, meu propósito era pesquisar

temas de saúde ambiental. Entretanto, as mudanças realizadas nessa trajetória levaram-me a estudar, no decorrer do doutorado, novos temas. Meu interesse voltou-se para o trabalho e para as alternativas à crise do trabalho vivida no país nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Dentre elas, escolhi a proposta de economia solidária que emergiu em diferentes regiões do país neste período. A reação ao desemprego estrutural experimentada no Brasil, a partir da década de 1980, por meio das cooperativas de trabalhos, das associações e dos chamados empreendimentos solidários, despertaram meu interesse em função da forma como tais alternativas foram se estruturando na esfera do governo a partir de 2003. Identifiquei no processo de formulação do programa de Economia Solidária a possibilidade de investigar tanto como se dá a inserção de temas na agenda pública, quanto sua transformação em política. Além disso, fui motivada pelo fato de que uma das áreas de estudo do doutorado em Política Social do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília/UnB é a Análise de Políticas Públicas.

Nesta pesquisa interessa saber como a economia solidária passou a fazer parte da agenda pública, assim como identificar quais foram as ideias, os interesses e instituições que intervieram nos processos de formulação de políticas públicas. A pesquisa teve como propósito investigar os processos que dão origem às políticas públicas, neste caso o programa de Economia Solidária, e mais especificamente a formação da agenda governamental que resultou na inclusão do tema como política do governo. Procuo identificar os atores governamentais e da sociedade civil que atuaram na origem da economia solidária no país. Assim, as questões que de fato perpassam a construção do objeto da pesquisa são: Por que e como o tema da economia solidária entrou na agenda governamental? Quais contextos políticos, sociais e econômicos de surgimento da economia solidária? Quais as peculiaridades dos processos decisórios que possibilitaram a inserção da economia solidária no governo?

Esta investigação justifica-se pela relevância científica, técnica e social. Em julho de 2009, realizei um primeiro levantamento de dados, no banco de periódicos da CAPES, sobre dissertações e teses, cujo marcador apresentasse no título “formação de agenda”. O resultado apontou a existência de 10 trabalhos até aquele momento. Já o Banco Digital Brasileiro de Teses e Dissertações/BDTD apresentou quatro trabalhos. No que diz respeito ao tema “economia solidária”, o banco de teses da CAPES contabilizou 103 trabalhos e o BDTD 150 teses e/ou dissertações, totalizando 253 trabalhos. Em março de 2010, oito meses depois, repeti o levantamento e os resultados foram os seguintes: com o marcador “formação de agenda” foram encontrados 15 trabalhos e com o marcador “economia solidária” 162 trabalhos. Ou seja, os dados evidenciam que o país carece de estudos que tenham como objeto

de investigação a formação de agendas públicas e, por conseguinte, sua gênese a partir do estudo de experiências empíricas, questão chave na análise de políticas públicas.

O objetivo geral da investigação é pesquisar a partir de matrizes teóricas da análise de políticas públicas que destacam a importância da formação da agenda e consideram as ideias, os interesses e as instituições fundamentais no ciclo de políticas, como este processo se deu a partir do programa de Economia Solidária do governo federal em 2003. Ou seja, a investigação identificará os antecedentes históricos da economia solidária, as teorias sobre seu ressurgimento, suas manifestações no mundo, sua gênese no país, as características dos processos decisórios que possibilitaram sua emergência como política pública governamental no Brasil, a atuação de atores importantes que participaram do referido processo; assim como identificará as ideias, os interesses e as instituições presentes no processo de formação de agenda de políticas públicas e que resultou na sua inclusão no âmbito do governo federal em 2003.

A hipótese que norteia a investigação é a de que o quadro socioeconômico e político enfrentado pelo país nas últimas décadas do século XX em um cenário com altos índices de desemprego, taxas elevadas de trabalhadores no setor informal e trabalho precário, aliado ao contexto político que emergiu no país a partir de 2003, favoreceram o ressurgimento e a constituição de cooperativas de trabalho, associações e empresas autogestionárias como forma de enfrentamento dessa questão social. Supõe-se que a pressão gerada pela quantidade de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho, assim como dos movimentos sociais organizados, tenha favorecido a emergência do tema da economia solidária na agenda pública no período de mudança de governo.

Nesse sentido, o primeiro capítulo da tese apresenta os pressupostos teórico-metodológicos que guiaram esta investigação. Tomo como referência as teorias sobre análise de políticas públicas e, mais especificamente, as reflexões sobre o papel desempenhado pelas ideias, interesses, instituições e os processos decisórios que pautaram a escolha da economia solidária. Interessa-me fundamentalmente o estudo do processo de elaboração de uma política pública, neste caso, o programa de Economia Solidária, a partir da matriz teórica do modelo de múltiplas correntes elaborado por Kingdon (2003). Como afirma Souza (2007, p. 71), os estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “por quê”, “quando” e “como”. Segundo esta autora, as reflexões sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, dado que qualquer produção do governo em qualquer área ou setor pode ser tomada como ilustração do processo. Reflito sobre os problemas que essa política tenta solucionar. Por que e como o tema da economia

solidária entrou na agenda governamental? Que condições políticas permitiram seu surgimento? Quais as peculiaridades dos processos decisórios que possibilitaram a inserção da economia solidária no governo? Quais as dinâmicas que levaram a economia solidária para a esfera pública? Como as ideias em torno dos empreendimentos solidários foram se compondo ao longo de sua constituição como programa de governo? Existe alguma relação do programa de Economia Solidária brasileiro com experiências internacionais? Quem inseriu o tema na agenda do governo? Quando ocorreu a inserção do tema na agenda pública? Como ocorreu o processo político de formulação do programa de Economia Solidária?

No segundo capítulo, mostro a gênese da economia solidária, o cenário em que ressurgiu, assim como o contexto sociopolítico das décadas que antecederam a implementação do programa no âmbito do governo federal em 2003. Inicialmente apresento o período anterior à economia solidária propriamente dita, isto é, o movimento que originou as cooperativas na Europa no século XIX durante a Revolução Industrial. Em seguida, são apresentadas as teorias que tentam explicar o ressurgimento da economia solidária no final do século XX, assim como as principais iniciativas em diferentes partes do mundo. Finalizo o segundo capítulo com a exposição da gestação da economia solidária brasileira.

O terceiro capítulo diz respeito à conjuntura social, política e econômica do país nas décadas de 1980 e 1990, período de ressurgimento das iniciativas associativas, chamadas logo em seguida de economia solidária. Neste momento retrato o contexto político do país no período posterior a ditadura militar, os principais indicadores sociais e o quadro econômico brasileiro. A reflexão aponta a importância dos movimentos sociais para a ascensão das demandas sociais e destaca a crise do trabalho vivida no país no final do século XX. No final deste capítulo apresento as iniciativas de geração de emprego e renda, da sociedade civil e do Estado, que surgiram neste período e que acabaram por disseminar ideias e valores de experiências associativas presentes nos empreendimentos solidários.

O quarto capítulo inicia com a análise do processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo em 2003. Nesse momento articulo a teoria de Kingdon com os dados empíricos da investigação, com destaque para as correntes e os processos pré-decisórios de formação da agenda pública. São analisados os cenários, os atores e os acontecimentos determinantes que culminaram com a junção dos fluxos e abriram a janela de oportunidade que transformou a economia solidária em política pública.

A proposta do quinto capítulo é a exposição das ideias, dos interesses e das instituições em torno da economia solidária. São apresentadas as articulações entre os atores, os papéis que desempenham, os interesses que representam e como se relacionam.

Compreender as relações de força estabelecidas entre estes elementos foi fundamental para entender como se deu a junção entre as correntes de problemas, soluções e de políticas.

No sexto capítulo apresento um dos elementos fundamentais do modelo de Kingdon: a participação dos atores no processo de formulação de uma política pública. Início o capítulo com a apresentação do empreendedor de políticas identificado ao longo da pesquisa. Mostro sua origem, atuação no movimento de economia solidária e suas articulações políticas no período de formação do programa de Economia Solidária do governo em 2003. Finalizo o capítulo com a exposição dos atores que constituíram os processos pré-decisórios de formação da agenda e que foram essenciais na sua composição como política pública.

O trabalho se encerra com as considerações finais em que apresento uma síntese dos resultados da pesquisa. Após o mapeamento dos atores, das ideias e das instituições concluo a tese com o destaque para os fatores determinantes para inclusão do tema da economia solidária como política pública em 2003, assim como a indicação de indagações suscitadas pela pesquisa.

1. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS: Ver pelos olhos do outro...tecendo reflexões.

1.1. Políticas públicas na relação Estado e sociedade civil

Conforme anunciado anteriormente, a pesquisa que ora apresento tem como objetivo revelar as razões pelas quais a economia solidária entrou para a agenda do governo e se tornou objeto de uma política pública nacional. O tema da investigação privilegia os momentos que antecedem as decisões sobre os rumos de determinada política pública, neste caso, a economia solidária. No que diz respeito à teoria, enfatiza o processo de definição da agenda do ciclo de políticas públicas, que procura respostas para o fato de que algumas questões entram na agenda pública e outras não. Entretanto, antes de apresentar o quadro teórico que norteia a pesquisa, no que diz respeito ao ciclo de política pública, faz-se necessário situar as concepções de duas categorias que estão presentes nesta investigação: Estado e Sociedade Civil.

Nesta pesquisa, adota-se a concepção de Estado e sociedade civil de Gramsci¹. Historicamente, o Estado foi interpretado sob diferentes pontos de vista. As visões de Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau apresentavam noções de Estado diferentes entre si. Todos eles, no entanto, concordaram em explicar o surgimento da vida em sociedade a partir da existência do Estado. É só a partir de Marx que o Estado perde o status de superioridade entre os homens e passa a ser visto como um instrumento da burguesia. Sua existência passa a ser relacionada às contradições das classes sociais existentes na sociedade. Assim, em vez do Estado imanente e superior, acima dos homens, Marx apresenta-o como um mero instrumento da classe dominante. Segundo Rego (1991), a gênese do Estado reside, portanto, na divisão da

¹ Intelectual italiano nascido em 1891 em Ales, na região da Sardenha. Estudou letras, tornou-se jornalista e é considerado uma das referências essenciais do pensamento de esquerda no século 20, co-fundador do Partido Comunista Italiano. Preso pela polícia fascista da Itália em 1926, escreveu *Cadernos do Cárcere* e *Cartas do Cárcere*, onde apresenta suas principais ideias. (COUTINHO, 2003, p.7).

sociedade em classes. Sua principal função seria a conservação e a reprodução desta divisão, para garantir os interesses da classe que domina as outras classes.

A partir desta noção, Gramsci desenvolve uma visão mais elaborada e complexa sobre a sociedade e o Estado. O Estado é, para ele, força e consenso. Apesar de estar a serviço de uma classe dominante, não se mantém apenas pela força e pela coerção legal. Sua dominação é bem mais sutil e eficaz. Através de diversos meios e sistemas, inclusive e principalmente, de entidades que aparentemente estão fora da estrutura estatal coercitiva, o Estado se mantém e se reproduz como instrumento de uma classe, ao mesmo tempo que constrói o consenso no seio da sociedade. Nesse sentido Gramsci amplia a visão marxiana do Estado, interpretando-o como um ser que a tudo envolve, o qual é composto pela sociedade política e a sociedade civil. Segundo Bobbio (1999), para Gramsci o Estado não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento. É o representante não de interesses universais, mas particulares. Não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por esta e, portanto, a esta subordinada. Não é uma instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente. Para Gramsci, o Estado não é só o aparato de governo, o conjunto de instituições públicas encarregadas de ditar leis e de fazê-las cumprir. Sua concepção de Estado apresenta uma crítica à noção de Estado “guarda noturno”, presente na ideologia liberal e que limita o seu papel a tutela da ordem pública e do respeito às leis (ACANDA, 2006).

Gramsci diz: “Essa concepção ignora que ‘nessa forma de regime (que, além disso, nunca existiu, a não ser, como hipótese limite, no papel), a direção do desenvolvimento histórico pertencente às forças privadas, à sociedade civil, que é também Estado, ou melhor, que é o próprio Estado’ (GRAMSCI, 1962, p.164,) é uma interpretação que se move” (citado por ACANDA, Op. Cit.).

Além disso, Gramsci agrega à noção de Estado o conjunto de instituições chamadas até então de privadas. Justifica que o desenvolvimento da modernidade capitalista faz desaparecer os limites entre o público e o privado. Família, igrejas, escolas, sindicatos, partidos, meios de comunicação de massa e até mesmo o senso comum compartilhado por todos — e que determina aquilo que é aceito como normal natural e evidente — são, para Acanda (2006), elementos de um espaço cuja denominação como sociedade civil não indica seu alheamento em relação às lutas políticas pelo poder, mas em um campo específico do

aprofundamento da hegemonia de uma classe. Este é o lócus onde se dá a elaboração e reprodução das ideologias. Gramsci, no entanto, reconhece que as instituições repressivas continuam sendo instrumentos indispensáveis para a classe dominante. Para Coutinho (2003, p. 127), o Estado gramsciano em sentido amplo comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”) está constituída pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência — identificada com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar — e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias: o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc.

Uma das novidades do pensamento de Gramsci é, portanto, a inserção da sociedade civil no conceito de Estado. Até então somente a sociedade política era reconhecida como parte deste. Do ponto de vista da teoria gramsciana, a sociedade civil é o cenário legítimo do enfrentamento de aspirações, desejos, objetivos, imagens, crenças e projetos que expressam a diversidade que constitui o social. É um espaço onde há um enfrentamento político e ideológico entre as diferentes classes da sociedade. A sociedade civil em Gramsci é uma importante arena da luta de classes. É o lócus onde as classes lutam para conquistar hegemonia, ou seja, direção política, capacitando-se para a conquista e o exercício do governo.

No contexto de análise de políticas públicas, esta investigação baseia-se no entendimento de que as políticas públicas se constituem na relação, Estado e sociedade civil a partir de Gramsci. Nesse sentido, o marco teórico que norteou a pesquisa no campo da análise das políticas públicas é aquele que enfatiza os processos decisórios que levam a formação da agenda de políticas públicas e que procura respostas para o fato de que alguns temas são inseridos na agenda pública e outros não.

1.2. Análise de políticas públicas: origens e conceitos.

A reconstituição dos fatos sociopolíticos essenciais que levaram o tema da economia solidária para a agenda do governo será fundamentada com as teorias sobre política pública.

De fato, o conhecimento sobre a origem da disciplina, os conceitos de políticas públicas e as correntes teóricas que subsidiam esta área de conhecimento é fundamental para responder aos questionamentos apresentados na pesquisa.

A análise de políticas públicas é uma disciplina cuja origem está vinculada a Ciência Política e sua fronteira situa-se entre esta e a Sociologia. Payre & Pollet (2005, p. 3) afirmam que existe uma tradição de análise das políticas públicas, inscrita no âmbito das ciências sociais, que forma um conjunto extremamente rico e relativamente homogêneo, e constitui as bases de uma verdadeira Sociologia da ação pública. Segundo Muller & Surell (1998, p. 3), a análise de políticas públicas foi formulada no cenário político e acadêmico norte-americano na década de 1950. Sabatier (1991, p. 144) afirma que a disciplina não emergiu de forma significativa até a década de 1960. Ham e Hill (1993 *apud* DAGNINO, 2002, p. 3) dizem que a preocupação com as políticas públicas, que dá origem ao surgimento da Análise de Política Pública, acentua-se no início da década de 1960. Souza (2006, p. 22) confirma que a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasceu nos EUA e rompeu as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Conforme esta autora, na Europa, a área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas.

No Brasil, a disciplina pode ser considerada recente, pois foi somente a partir das mudanças ocorridas na década de 1980 que os primeiros estudos nesta área começaram a ser delineados. Ao mapear estudos sobre o “estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil, Souza (2003, p. 15) afirma:

Não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica que se realiza atualmente no Brasil. Várias áreas do conhecimento, e não só a ciência política vem realizando pesquisas sobre o que o governo faz, ou deixa de fazer. Portanto, a academia, juntamente com órgãos governamentais e centros de pesquisa, estes últimos com tradição mais antiga na área, tem ampliado sua presença nos estudos e pesquisas sobre políticas públicas.

Melo (1999 *apud* SOUZA, 2003, p. 16) diz que no Brasil, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padece

de grande fragmentação organizacional e temática e tem uma institucionalização ainda precária. Souza (2003, p. 16) destaca o que considera os problemas principais deste campo no país: 1) Escassa acumulação do conhecimento na área e, acrescenta, pouco diálogo entre pesquisadores, ou melhor, poucos conhecimentos e pobreza do debate sobre a produção dos pesquisadores; 2) Abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso, que dotam a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem um fortalecimento vertical da produção, especificamente a analítica. Sendo a área de política pública subdividida em várias subáreas, esses estudos focalizam, em geral, aspectos determinados de uma política pública; 3) Proximidade da área com os órgãos governamentais, que tanto podem gerar trabalhos normativos e prescritivos, como a possibilidade de esses órgãos pautarem a agenda de pesquisa no país.

No que diz respeito ao conceito de análise de política pública, os autores apresentam distintas definições. Conforme Souza (2007, p. 68), não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. A autora em questão apresenta as definições de Mead (1995), para quem esta é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980), para a qual é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Diz ainda que Peters (1986) define política pública como a soma de atividades dos governos que agem diretamente ou por delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984 *apud* SOUZA, 2007, p. 68) a sintetiza como o que o governo escolhe ou não fazer, ou seja, é a descrição e explicação das causas e consequências da ação governamental. Segundo Dye (1978 *apud* FRANÇA, 2007, p. 29), em *Understanding Public Policy*, políticas públicas devem ser consideradas tanto em função do que o governo realiza como em relação àquilo que deixou de realizar, uma vez que suas ações e/ou a falta delas são igualmente relevantes. Souza (2007, p. 68) confirma que a definição mais conhecida é a de Laswell, para quem decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder as questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Citando Rezende (2004, p.13), afirma que a definição clássica é atribuída a Lowi, que diz ser política pública uma regra formulada por uma alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas. Saravia (2006, p.29) diz que em uma perspectiva mais operacional a política pública pode ser considerada um sistema de decisões políticas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Souza (2007, p. 68) afirma que muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Diz também que os críticos dessas definições argumentam que elas superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas e ignoram a essência da política pública que é o embate em torno das ideias e interesses. Para Dagnino (2002, p. 3), o escopo da análise de política vai muito além dos estudos e decisões dos analistas. Isto porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas públicas (*policy*) e políticas (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais. Isso se deve também ao fato de que as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um locus privilegiado de expressão. Para este autor, a análise de políticas públicas engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental. Souza (2007, p. 69) diz que, apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e de que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores. Nesse sentido, a área é multidisciplinar, território de várias teorias e modelos analíticos.

Com o decorrer dos anos e o crescimento da disciplina, foram desenvolvidos modelos explicativos para ajudar a compreender o processo decisório das políticas públicas. Nesse sentido, Frey (2000, p. 216) diferencia três dimensões da política pública: a dimensão institucional [*polity*], que se refere à organização do sistema político, delineada pelos sistemas legal e jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo. É o exercício de alguma forma de poder, para influenciar o comportamento das pessoas, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito. A segunda dimensão é a processual [*politics*], que se refere ao processo político, frequentemente conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos custos e benefícios de uma dada política pública. Segundo Ruzicka (*politics*) é a atividade do sistema político que desenvolve as políticas públicas. É o trabalho realizado pelas organizações oficiais cujo objetivo é cuidar da ordem pública, formular e tomar decisões que afetam a coletividade. Finalmente, a terceira é a dimensão material [*policy*], que se refere aos conteúdos concretos que envolvem a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. É um dos resultados da atividade política (*politics*). Compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens

públicos. Pinto (2004, p. 54) diz que algumas teorias foram formuladas para tentar explicar questões como a tomada de decisão, a formulação e a aplicação de políticas. A referida autora destaca a teoria da escolha racional, o incrementalismo, a elitista, o ciclo da política pública, a política da burocracia, a “coalizão de defesa” e a teoria da escolha pública.

1.3. O modelo de Kingdon: origem e o processo de formação de agenda

A investigação ora apresentada centra-se na formação da agenda e nos processos decisórios que tornaram a economia solidária uma política pública. O referencial teórico adotado é o modelo das múltiplas correntes (*multiple streams*), de autoria de Kingdon (2003). Além deste modelo, incorpora-se nesta investigação, a análise dos três “I’s” (ideias, interesses e instituições), extraídas das reflexões de Hall (1997).

O referencial teórico construído a partir do modelo das múltiplas correntes se propõe a explicar a interação entre intenções e ações. A proposta de Kingdon (2003) enfatiza o momento de formação da agenda e os processos decisórios que resultam na definição de determinada alternativa como solução para o problema apresentado. O *multiple streams* de Kingdon (2003) foi criado com o objetivo de revelar as condições necessárias para que um tema, antes restrito a um segmento específico, entre para a agenda governamental e monopolize a atenção pública o suficiente para ascender na agenda e provocar mudanças nas políticas públicas.

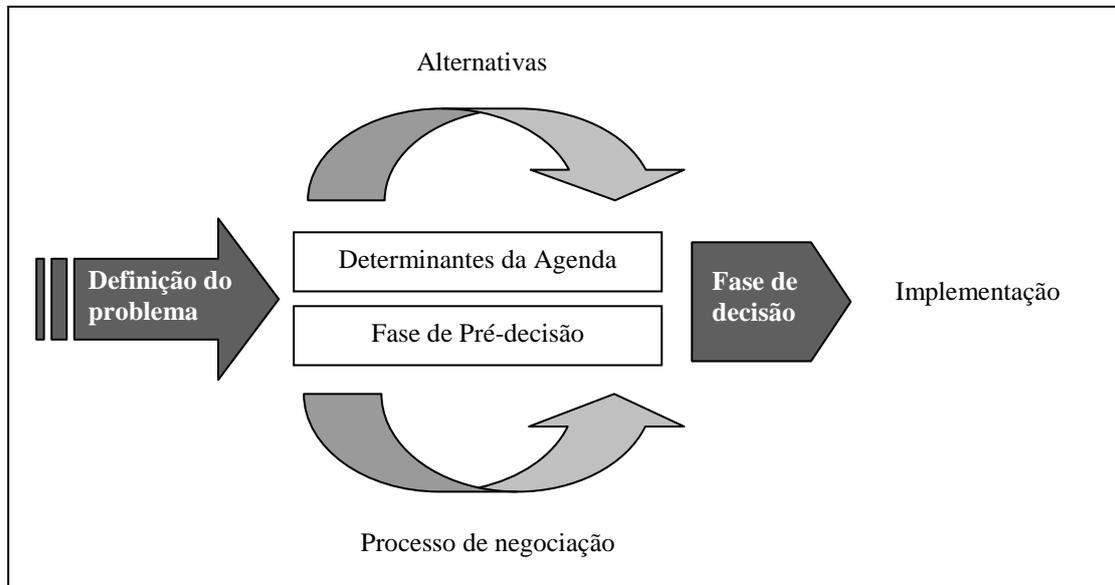
O modelo apresentado por Kingdon (2003, p. 84) foi elaborado a partir das ideias de March, Olsen e Cohen (1972) sobre o comportamento organizacional e processo decisório conhecido por *Garbage Can* (latas de lixo). Na referida concepção, as soluções, os problemas, as decisões e as alternativas de políticas públicas são processos independentes e articulados de modo lasso dentro de um sistema, motivo pelo qual as decisões de políticas públicas não se constituem em processos simples e lógicos. Pelo contrário, tais processos são complexos e incoerentes, as escolhas são temporárias e incertas. Essa concepção rejeita a sequência de etapas proposta pela teoria do ciclo de políticas públicas. De acordo com o *Garbage Can Model*, as organizações descobrem suas preferências na medida em que atuam na realidade e suas decisões são retiradas de lixeiras onde estariam depositados problemas e soluções que, por alguma razão, foram selecionadas em determinados contextos. Segundo Costa (2008, p. 31), nos processos do tipo ‘lata de lixo’ as oportunidades para decisão, o reconhecimento dos

problemas e das soluções, assim como a disponibilidade de atores políticos com capacidade para decidir evoluíram de forma não sincronizada.

Nesse contexto, as escolhas seriam como latas de lixo, onde seriam lançados problemas e soluções na medida em que fossem sendo gerados, quase sempre sem nenhuma relação entre si. Eventualmente, esses problemas poderiam ser reconhecidos e, após várias tentativas e erros, a solução adequada poderia vir a ser também, identificada e selecionada entre as várias que haviam sido anteriormente lançadas à lata de lixo.

Kingdon tomou como referência o sistema político federal norte-americano, segundo ele, uma “anarquia organizada”. O referido autor realizou ampla pesquisa empírica, entrevistou 247 oficiais do governo, políticos, ativistas políticos envolvidos com as políticas de saúde e de transporte do governo dos EUA pelo período de quatro anos, mais especificamente os anos de 1976, 1977, 1978 e 1979. Os dados obtidos foram complementados por 23 estudos de caso envolvendo decisões nestas duas áreas. Além disso, o autor analisou documentos oficiais e relatórios de audiências públicas realizadas para discutir as alterações nas áreas de saúde e transporte dos EUA no período de estudo. O resultado da pesquisa, assim como a teoria elaborada por Kingdon (2003) sobre os momentos que antecedem os rumos de formação da agenda, são apresentadas no livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Conforme França (2007, p. 42), Kingdon, apesar de respeitar o processo de negociação e apreciação das ideias, não deixou de observar que o processo político detém diferentes estágios em seu ciclo de apresentação, no caso, a formação de agenda; especificação de alternativas a partir das quais a escolha será feita; processo decisório dentre aquelas alternativas (votação legislativa ou a escolha do presidente); realização e avaliação. O autor propõe-se a revelar as condições que determinam que um tema que esteve restrito ao âmbito setorial entre para a agenda governamental, mobilize a atenção pública o suficiente para ascender à agenda decisional e provoque mudanças na agenda pública. Kingdon (2006, p.220) anuncia: “Tentaremos entender porque pessoas importantes dedicam sua atenção a um assunto e não a outro, como suas agendas mudam com o tempo e como eles filtram suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas”. Ou seja, o autor tenta entender porque alguns temas destacaram-se na agenda de políticas enquanto outros não e porque determinadas opções foram consideradas e outras excluídas da agenda governamental. Resumidamente, o modelo de múltiplos fluxos apresenta-se da seguinte forma:

Quadro 01 – Modelo Explicativo do Ciclo da Política Pública (Kingdon, 2003)



Fonte: Kingdon (2003)

Um dos conceitos fundamentais neste modelo, *multiple streams*, é o de agenda. Segundo Padoleau (1982, *apud* MENICUCCI & BRASIL, 2006, p. 3), a agenda designa um conjunto de problemas, objeto de controvérsia, que aparecem no debate público e exigem intervenção da autoridade pública. Ruzicka diz que a agenda é a lista de prioridades, inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir seus interesses. A referida autora afirma a existência de três tipos de agenda: sistêmica ou não-governamental, governamental e de decisão. Para Ruzicka, a agenda sistêmica ou não-governamental é a lista de assuntos que preocupam diversos atores políticos e sociais, não se restringindo a este ou aquele governo. É a relação de temas da sociedade e do Estado. Já a agenda governamental reúne os problemas sobre os quais um governo decidiu se debruçar. Sua composição dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas. A agenda de decisão compreende a lista de problemas contemplados, no curto e médio prazo, pelo sistema político (não só o governo, mas os poderes constituídos).

Para Kingdon (2003, p. 3), a agenda governamental é constituída por um conjunto de assuntos ou problemas no qual integrantes do governo ou pessoas ligadas a ele estão prestando atenção em determinado momento. Diz ainda que, em função da complexidade e do volume de questões que são apresentadas aos formuladores de políticas públicas, apenas algumas delas são consideradas em determinado momento. Estas compõem o que o autor chama de “agenda de decisão” (*decision agenda*), isto é, o subconjunto da agenda governamental composta por assuntos ou problemas que estão prontos para a tomada de decisão (KINGDON, 2003, p.4). O autor afirma a necessidade dessa diferenciação, já que tais agendas (a governamental e a ‘de decisão’) são resultados de processos diferentes. Uma está relacionada à lista de temas que chama a atenção e a outra está vinculada àqueles temas que estão prontos para serem implementados. A partir daí diz que o processo de formação da agenda é, simplesmente, o mecanismo pelo qual um assunto ou problema é relacionado entre aqueles que receberão atenção em certo instante. A preocupação do autor vai além da composição da agenda em determinado momento, vai até o como e o porquê ela muda de tempos em tempos. Conforme o modelo *multiple streams* a formação da agenda é o primeiro estágio do processo de produção das políticas e talvez o mais crítico porque dele dependem todos os demais, incluindo os resultados de uma política. A formação da agenda é o processo de reconhecimento, pelo governo, da existência de um problema sobre o qual deve agir. A atuação dos atores, no que diz respeito à inclusão de temas na agenda, é decisiva durante seu processo de formação da agenda.

1.4. Atores no processo de formação da agenda

Kingdon (2003, p.15) diz que, em geral, pelo menos dois fatores são fundamentais durante a formação da agenda e a especificação de alternativas: os participantes ativos e os processos pelos quais as alternativas mais importantes são inseridas na agenda. Sobre os participantes, Kingdon faz uma diferenciação entre aqueles que chama de “atores visíveis” e aqueles que chama de “participantes invisíveis” (aqui inclui mídia, grupos de interesse, partidos e público em geral). São os participantes que estão dentro e fora do governo, respectivamente. Os primeiros recebem atenção especial da imprensa e os segundos seriam aqueles que compõem as comunidades onde as ideias são geradas e em seguida são postas em circulação. Kingdon (2006, p.226) ressalta que cada um dos participantes e dos processos

pode atuar como um incentivo ou obstáculo. “Um participante ou um processo funciona como incentivo quando trazem [*sic*] um tema para o topo da agenda, ou pressionam [*sic*] para que uma determinada alternativa seja considerada como a mais adequada.” Inicialmente o autor destaca os atores governamentais – o presidente, os ocupantes dos cargos indicados por ele (ministros, secretários executivos dos ministérios, dirigentes de instituições nacionais) e seus assessores. O autor afirma em relação à relevância do presidente: “Nenhum outro ator no sistema político tem a capacidade do presidente para estabelecer agendas em uma dada área de políticas para aqueles que lidam com elas” (KINGDON, 2003, p.23). Esta importância deve-se ao fato de que entre as atribuições do presidente estão: poder de veto, poder de contratar e demitir, poder de tomada de decisão, destaque público, controle da agenda parlamentar a partir do partido do governo e seu envolvimento pessoal com algumas questões. Já a importância dos atores indicados pelo presidente são relevantes na determinação da agenda no processo de difusão de ideias que não necessariamente são suas. Segundo o autor, os assessores diretos do presidente são mais importantes na geração de alternativas, os detentores dos cargos políticos são relevantes na promoção de assuntos para a agenda. Apesar disso, Kingdon afirma que estes podem ser capturados pelos servidores dos órgãos que comandam.

Os servidores públicos também são destacados por Kingdon como um dos segmentos que exerce influência na formação da agenda. Diz que eles são relevantes nos processos de formação de alternativas e na realização das políticas. Segundo Capella (2007, p. 103),

A pesquisa de Kingdon atribui esse fato, em parte, à forte hierarquia organizacional que favorece o modelo centralizador de *agenda-setting*. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, perpassando diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente de linha – concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que na sua formulação.

Kingdon destaca que os servidores de carreira desempenham uma função importante na especificação das alternativas de ação. Isto porque entre seus recursos estão: sua longevidade, a *expertise* adquirida ao longo dos anos e o conjunto de relacionamentos estabelecidos no Congresso e com os grupos de interesse. O autor chama atenção, portanto, para a importância das redes de relações dos servidores de carreira.

Outro grupo de participantes do governo ressaltado por Kingdon é o dos parlamentares. Segundo o autor, o Poder Legislativo exerce impacto relevante na formação da agenda e na geração de alternativas. Os recursos do Poder Legislativo vão desde a sua autoridade legal para a produção de leis e a publicidade a qual estão constantemente expostos até o conjunto de informações que mesclam características técnicas e políticas, e que tem origens na academia, nos grupos de interesse, na burocracia e no eleitorado. Na medida em que os parlamentares buscam corresponder às expectativas dos seus eleitores ambicionam mais poder político ou porque defendem posições políticas partidárias tornam-se centrais no processo de formação da agenda. Kingdon lembra que algumas vezes os parlamentares são prejudicados por problemas de coordenação na discussão de temas que serão incluídos na agenda.

O autor resalta ainda o papel desempenhado pelos assessores parlamentares. Afirma que esse grupo tem alguma influência na geração de alternativas, mas que atua, na maioria dos casos, como canal para o fluxo de informações e pressões políticas. Isto porque os assessores – ao exercerem suas atividades junto às comissões, fornecendo informações técnicas a senadores e deputados – soem tornarem-se especialistas em determinadas matérias das quais retêm conhecimento específico.

No que diz respeito aos participantes de fora do governo, Kingdon chama atenção para os grupos de interesse. Estes grupos podem ser formados por lobistas ou por pessoas vinculadas à indústria, ao comércio, às categorias profissionais, a grupos de interesse público. Diz que alguns afetam a formação da agenda, outros a geração de alternativas. Sua atuação muitas vezes pode tentar promover novos cursos de ação e outras bloquear mudanças nas políticas públicas. “Na verdade, muitas das atividades dos grupos de interesse nesses processos [se] constituem não apenas ações positivas, mas em obstrução negativa” (KINGDON, 2003, p.49).

Os acadêmicos, pesquisadores e consultores constituem um dos participantes que se situam fora do governo. O autor considera sua relevância como mediana, no que diz respeito à geração de alternativas. Os membros deste grupo detêm informações especializadas e, em determinados momentos, podem ser convocados pelos burocratas, lobistas e parlamentares para dar um suporte técnico que irá fortalecer as alternativas que poderão ser incluídas na agenda do governo. Sobre estes atores, Kingdon (2006, p. 231) diz:

Esse grupo relativamente invisível de participantes inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesses. O trabalho desses participantes consiste em planejamento e avaliação, ou então em formulações orçamentárias junto à burocracia e aos seus funcionários.

Segundo Kingdon (2003, p.58), em função do pouco tempo que as questões permanecem na pauta, a mídia é considerada pouco influente no processo de formação da agenda. Os resultados da sua pesquisa demonstram que, ao contrário do que era esperado, a mídia atua apenas como um meio de comunicação entre as comunidades de políticas públicas e permite a repercussão dos movimentos políticos. A mídia possui efeito indireto na agenda governamental por meio da influência da opinião pública.

Por fim, Kingdon destaca a participação dos apoiadores das campanhas eleitorais e da opinião pública. Os dados analisados pelo autor demonstraram que a opinião pública afeta a formação da agenda mais do que a participação dos apoiadores das campanhas eleitorais e dos partidos políticos.

1.5. Dinâmicas do modelo das múltiplas correntes (*multiple streams*)

A partir do modelo “lata de lixo” (*Garbage Can*), Kingdon (2003, p. 87) propõe três correntes (*streams*) distintas e independentes para compreensão do processo de formação da agenda: 1) os problemas (*problems*); 2) as soluções, as políticas públicas (*policy*); 3) a política, processo político (*politics*). Segundo Menicucci & Brasil (2006, p. 7) os três processos são mais ou menos independentes, mas em alguns momentos críticos essas correntes podem se juntar e ampliar a probabilidade de um tema ser incorporado à agenda decisória. É a conjugação destas correntes que permite que, num dado momento e num dado contexto, um problema específico seja considerado e uma das alternativas de solução seja transformada em política. A compreensão das correntes é fundamental para entender os processos que geram as agendas, já que a inclusão de um problema pressupõe um mecanismo altamente seletivo que envolve a concorrência entre problemas e hierarquias de prioridades heterogêneas.

Na primeira corrente, segundo Kingdon (2003, p. 115), é feita uma análise da forma como as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas

passam a ocupar a agenda governamental. Neste momento o autor faz uma diferenciação entre problemas e questões. Uma questão é uma situação social percebida que não desperta uma ação como resposta. Tal questão se constitui em problema quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Ao indagar-se porque o governo presta mais atenção em algumas questões ao invés de outras, o autor diz que a atenção dispensada a certos assuntos é afetada pela existência de um conjunto de mecanismos que os transformam em problemas: a) de indicadores mais ou menos sistematizados; b) pela ocorrência de eventos, como crises, desastres, situações pessoais para atores políticos relevantes ou a emergência e difusão de símbolos; ou ainda, c) em função do retorno da operação de programas já existentes. França (2007, p. 44) diz que no modelo de *multiple streams* uma das tarefas vitais do jogo político é a tentativa recorrente de alguns participantes de demonstrarem para os demais atores a gravidade de determinados problemas sociopolíticos. Segundo o autor, para que essa demonstração tenha êxito, os participantes recorrem a indicadores que dêem visibilidade à magnitude de um problema ou demonstrem seus avanços e retrocessos. A utilização de indicadores tem se mostrado uma ferramenta eficaz para fazer com que os problemas sejam contáveis, mensuráveis e, conseqüentemente, ganhem visibilidade pública. Para França (2007, p. 44), a corrente de problemas (*problem stream*) é uma poderosa forma de dar visibilidade a algum tema da agenda do governo e transferi-lo para a agenda de decisão. “Quando um problema sensibiliza um elevado número de atores sócio-políticos, ele acaba por criar uma atmosfera adequada para a efetiva tomada de decisão” (FRANÇA, 2007, p. 44).

A segunda corrente, *policy stream*, é o momento em que um conjunto de alternativas, propostas e soluções é submetido pelas comunidades de especialistas² para determinado problema. Para explicar esta corrente, Kingdon (2003) busca suporte no processo de seleção natural da biologia. Segundo Capella (2007, p. 91), da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo” (*policy primeval soup*), Kingdon entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*).

Neste ‘caldo’, algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas. Nesse processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto

² Para Kingdon (2003, p.117, 118), é o conjunto de especialistas – governamentais e não governamentais- em determinada área que partilha de crenças semelhantes no que se refere aos nexos causais entre origem do problema e solução a ser encaminhada.

de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primitivo de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório. (CAPELLA, 2007, 91)

No processo de seleção sobreviverão aquelas ideias que se mostrarem viáveis do ponto de vista técnico e político, assim como de baixo custo financeiro e aquelas que representarem valores compartilhados e contarem com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas públicas. Ou seja, aquelas ideias que possuem tais qualidades se sobressaem no caldo primitivo de políticas e ficam à espera de serem coletadas. As ideias que se destacam são transformadas em discursos, propostas, projetos de lei, etc. Estas ideias circulam por várias comunidades (especialistas, pesquisadores, membros do legislativo, burocratas, acadêmicos, analistas de grupos de interesse e mídia). No caso da economia solidária, o tema teve repercussão na academia, no movimento sindical e em organizações não-governamentais, entre outras. No modelo de múltiplas correntes as ideias podem vir de qualquer lugar porque o fator crítico que explica a proeminência de um item na agenda é o “humor” de um governo somado à receptividade da proposta, independente de sua fonte. As ideias se enfrentam no caldo primitivo, já que os especialistas de determinadas áreas não compartilham das mesmas crenças e possuem pontos de vistas distintos. Nesse processo de seleção, alguns atores devem ser conquistados e estratégias devem ser buscadas para garantir a sobrevivência de uma ideia, fundamentalmente pelo esforço de demonstrar que são tecnicamente possíveis, funcionam e podem ser aplicadas. Para Capella (2007, p. 92), Kingdon outorga, em seu modelo, um papel importante às ideias. Ele argumenta que elas soem ser mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão.

Na terceira corrente, a política (*politics*), ao contrário do *policy stream*, onde o consenso é construído por meio da persuasão e difusão das ideias, as coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política e são influenciadas por ideologias. Ou seja, a construção do consenso político passa necessariamente pela concessão de benesses em garantia ao apoio à coalizão. Conforme Pinto (2004, p. 71), esta corrente diz respeito ao processo político no qual as propostas foram geradas, debatidas, redesenhadas e aceitas, ou seja, a dinâmica e as regras dos eventos políticos, e inclui desde o debate da questão até as

negociações e pressões envolvidas. Para Kingdon (1995 *apud* PINTO 2004, p. 71), na análise da corrente política é importante compreender a forma como se conseguiu a receptividade de uma comunidade política a uma nova ideia, o que, segundo o autor, exige um longo período de convencimento, durante o qual um grande número de propostas políticas é possível, mas algumas são costuradas e alteradas para obter a aprovação dos políticos eleitos. Capella (2007, p. 93) diz que neste fluxo três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. Chama o primeiro elemento de “clima” ou “humor” nacional. Nele diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período. O segundo elemento é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. Finalmente o terceiro elemento que exerce influência sob a formação da agenda são as mudanças dentro do próprio governo. Kingdon (2003 *apud* CAPELLA, 2007, p. 94) destaca as mudanças tanto no clima organizacional (*national mood*) quanto dentro do próprio governo (*turnover*) como os maiores propulsores de transformação na agenda governamental.

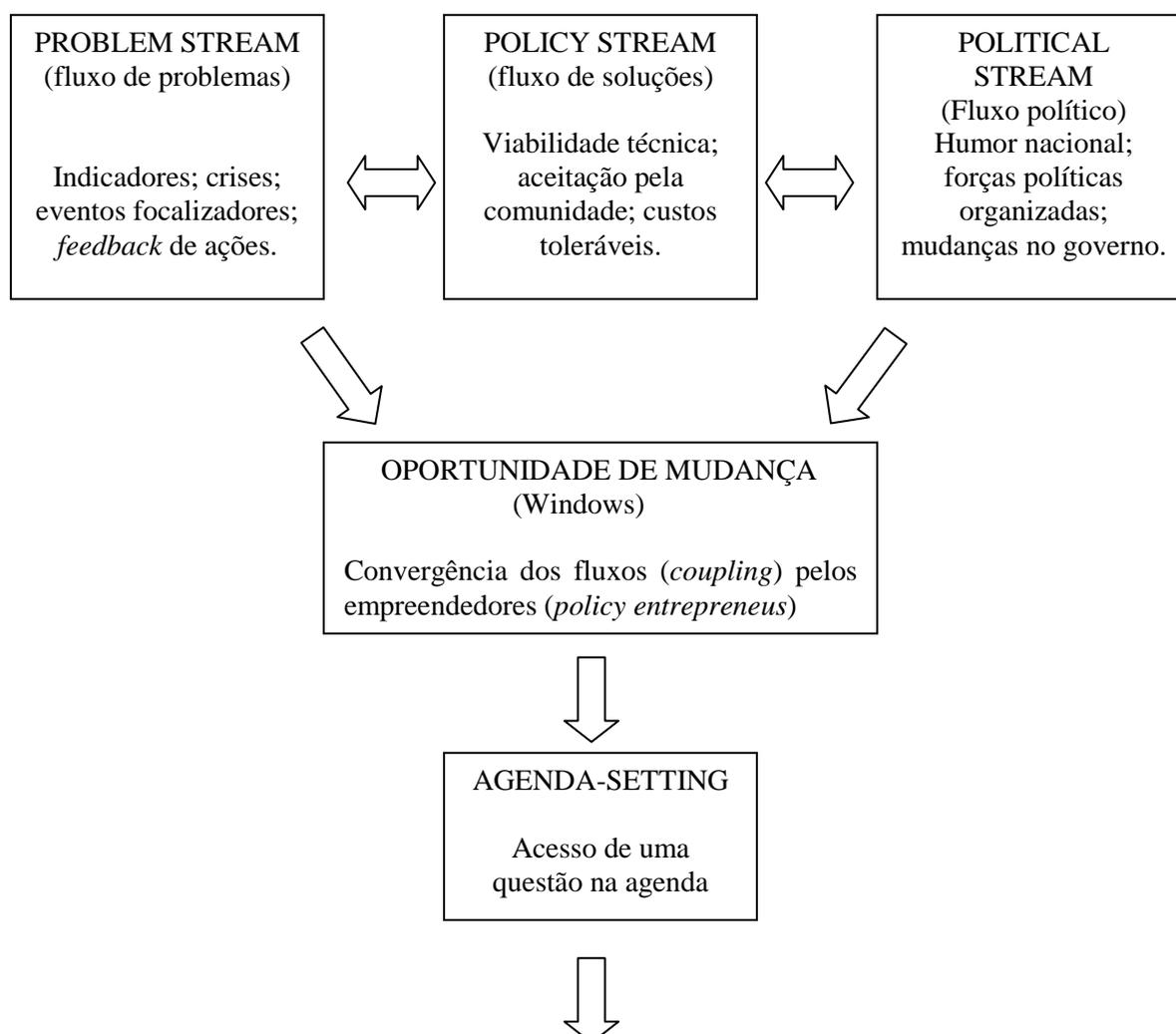
A convergência dos três fluxos – problemas, soluções e processos políticos – abre uma oportunidade de mudança na agenda. O modelo de *multiple stream* reconhece que os processos são fluídos e não lineares, isto é, eles têm uma lógica própria. Ao contrário dos modelos baseados em fases/etapas, na proposta de Kingdon a inclusão de temas na agenda pública é o resultado do cruzamento das correntes.

Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. (CAPELLA, 2007, p. 95)

Kingdon chama esse momento de janelas de oportunidades (*policy windows*), isto é, momentos ideais para apresentação de propostas ou de concepções de problemas. As janelas de oportunidades estão presentes nas três correntes anunciadas pelo autor. O autor considera que as janelas são momentos curtos nos quais um problema se torna proeminente na agenda governamental, uma ou mais soluções estão prontas para serem implementadas e há um clima político favorável para a execução da alternativa escolhida (KINGDON, 2003). Diz ainda que ele é influenciado, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*policy stream*). O momento de abertura das janelas de oportunidade é chamado por Kingdon (2003, p. 172) de junção dos fluxos, acoplamento (*coupling*). Afirma também que para a

junção dos três fluxos são necessárias a existência e a atuação dos “empreendedores de política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando à sua concretização. Segundo Gomide (2008, p. 9), tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na sociedade civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas, líderes sindicais). Portanto, desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre estas e as propostas existentes. O gráfico abaixo sintetiza a atuação dos atores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas segundo o modelo de Kingdon:

Gráfico 1: Atuação dos atores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas.



DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS

*Capella (2007, p. 98), com adaptação (2009).

Conforme exposto, constata-se a pertinência da utilização do modelo teórico do ciclo da política pública, proposto por Kingdon, para o estudo dos processos de decisão que levaram a economia solidária para a agenda do governo a partir de 2003. Esse modelo permitirá analisar as características dos processos políticos em cada um dos momentos, quais sejam os de pré-decisão e de decisão propriamente dita.

1.6. Modelos dos três I's na análise de políticas públicas

O estudo sobre as ideias, interesses e instituições são elementos relevantes no processo de formação da agenda. Como anunciado anteriormente, no que diz respeito à análise desses elementos, foram agregadas nesta pesquisa, as reflexões de Hall (1997), já que o autor defende que ideias, interesses e instituições assumem um papel chave na determinação dos resultados obtidos no processo de formação de políticas públicas. Palier & Surel (2005, p. 8) consideram que utilizar os “interesses”, as “ideias” e as “instituições” permite, em primeiro lugar, atentar à pluralidade de dimensões possíveis e, do mesmo modo, à diversidade de “causas” possíveis no estudo da ação pública.

Ao refletir sobre o neo-institucionalismo³, Hall & Taylor (2003, p.193) afirmam que esta teoria apresenta uma situação confusa ao abrigar pelo menos três escolas de pensamento, que têm as instituições como determinantes de resultados sociais e políticos. Os referidos autores designam essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico,

³ Perspectiva teórica da Ciência Política que se contrapõe aos modelos marxista e pluralista. Na sua primeira versão – *state centered*, o Estado é recolocado como foco analítico privilegiado. Na segunda versão – *polity-centered analysis*, há uma tentativa de equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, ser influenciado por ela em maior grau (ROCHA, 2005, págs. 13 e 14).

institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Hall & Taylor (1997 *apud* PALIER & SUREL, 2005, p.9) afirmam em suas reflexões que os três neo-institucionalismos (histórico, da escolha racional e o sociológico) se apóiam em um pressuposto comum mínimo: insistem no peso das instituições como um conjunto de determinações socialmente construídas, que permitem melhor compreender os comportamentos dos indivíduos e das organizações no espaço público e superar os limites das abordagens de inspiração behaviorista. Saravia (2006, p.37) afirma que os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como as organizações, pelas quais os agentes públicos perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse.

Segundo Palier & Surel (2005, p. 9) na linha daquilo que March e Olsen haviam indicado, os três neo-institucionalismos persistem no peso das regras formais e informais, das práticas enraizadas e dos mapas mentais na determinação das dinâmicas próprias à esfera pública presentes nas instituições.

A análise das políticas públicas, desde então, constituiu um campo privilegiado de estudos para provar as hipóteses induzidas por esta definição extensiva da noção de instituição, notadamente no domínio das políticas sociais, um campo saturado de regras, de convenções e de normas. (PALIER & SUREL, 2005, p.10)

Estes autores chamam atenção para o fato de que o conteúdo e o sentido dados à noção de instituição variam fortemente de uma corrente para outra, ao ponto de que os três neo-institucionalismos parecem reproduzir as divisões clássicas da Ciência Política. Palier & Surel (2005, p. 11) alertam para a impossibilidade de tentar resolver as controvérsias existentes entre as três correntes e propõem a superação das abordagens concorrentes. Dizem:

Caso se admita que os processos estudados sejam igualmente usados pelos conflitos e compromissos entre os interesses envolvidos, formatados pelas instituições herdadas do passado e formulados através de quadros cognitivos, normativos e retóricos, então a primeira tarefa da pesquisa visa a decompor o objeto em unidades constitutivas baseadas nos três I's.

Os autores afirmam que para analisar as políticas públicas faz-se necessário decompor um real complexo de fenômenos em dimensões identificáveis, não para simplificar, mas para tornar compreensível por meio das categorias de análise existentes e permitir então a comparação com outros fenômenos similares e para testar finalmente certo número de hipóteses fundadas nessas variáveis, tais que possam já ter sido possivelmente formuladas no interior da literatura. Dizem ainda que no domínio das políticas sociais o peso das instituições tem sido mais analisado na medida em que as instituições nesta área podem influenciar a natureza dos problemas encontrados, os recursos e os repertórios mobilizados pelos atores envolvidos, do mesmo modo que os diagnósticos e soluções selecionados (PALIER & SUREL, 2005, p.13).

No que diz respeito aos interesses, Carvalho *et al* (2005, p.31) definem interesses como as prioridades na defesa das quais os atores se movem, gerando conflitos e eventuais negociações, a partir dos processos de formação de consenso. Já Palier & Surel (2005, p.11) apresentam a necessidade de identificar os atores pertinentes dentro do domínio observado e enfatizar certas dinâmicas fundamentais, como as lógicas de ação coletiva, os cálculos e as estratégias empregadas por eles, em função dos custos e benefícios obtidos dos conflitos eventuais ou das cooperações possíveis, as consequências das previsões feitas pelos indivíduos ou pelas organizações envolvidas na ação pública. Em outras palavras, os autores confirmam que para compreender o desenvolvimento das políticas sociais é também necessário observar os atores presentes, suas preferências, suas forças, sua capacidade de ação e de mobilização, assim como suas estratégias. Dizem ainda que os interesses não podem ser compreendidos fora do contexto institucional, dentro do qual eles se formam e interagem, porque não podem ser definidos e identificados *ex nihilo*, pela isolada análise do grupo social estudado.

Faria (2003, p.23), ao estudar o papel das ideias, dos conhecimentos e das políticas públicas, apresenta um inventário sucinto das principais vertentes analíticas neste campo. Para o referido autor, o papel das ideias na formação da agenda pública, segundo as abordagens mais tradicionais, é secundário e é problemático o fato de que muitos autores se referem a coisas distintas quando falam de ideias. Diz que as ideias podem ser definidas, por exemplo, como afirmações de valores que podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias. O autor afirma que no Brasil as

abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo das políticas tem sido praticamente ignoradas e cita como exceções os trabalhos de Hochman (1988), Melo e Costa (1995) e Pio (2001). No inventário realizado por Faria (2003, p.24), é sugerido que as vertentes analíticas mais profícuas acerca do papel das ideias no processo de formação de políticas públicas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar ideias e interesses. Entre as vertentes analíticas destacadas pelo autor, além da *advocacy coalitions*⁴, de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, e os estudos sobre comunidades epistêmicas⁵ de Peter Haas, está a abordagem *multiple streams*, teoria de referência da pesquisa ora apresentada, desenvolvida por Kingdon. Faria (2003, p.25), citando Zahariads (1999), diz que o trabalho de Kingdon avalia dois tipos de impacto das ideias na produção das políticas. No primeiro impacto, argumenta-se que soluções são buscadas não apenas com base na eficiência e no poder, mas também na equidade. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações posteriores. No segundo impacto, a ideologia política é tida como um bom *heuristic* em um mundo ambíguo e que muda rapidamente. Ela confere significado às ações ou fornece diretrizes para o *floor voting* e serve, também, como um guia impreciso para a definição das questões importantes. As ideias podem ser usadas pelos políticos não apenas para definir os outros, mas também a si mesmos. As pessoas, entretanto, não precisam ser motivadas exclusivamente pelas ideias. Empreendedores cujo propósito seja acoplar as três correntes (*streams*) irão, ocasionalmente, enfatizar determinadas predisposições ideológicas para aproveitar oportunidades passageiras. Para Zahariads o trabalho de Kingdon sinaliza uma forma interessante de explorar o impacto das ideias sem, necessariamente, renegar a importância do auto-interesse.

Tapia & Gomes (2008, p. 243), ao referir-se à síntese analítica proposta por Hall (1989), destacam que a influência de novos conjuntos de ideias econômicas tem sido examinada em termos de viabilidade administrativa, política e econômica. Hall (1989) ressalta

⁴ Resumidamente é possível afirmar que a perspectiva das *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza. “Para isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*, cada uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy heliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica.” (FARIA 2003, p.24). Segundo essa perspectiva, as mudanças nas políticas são resultados tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos.

⁵ Definida por Peter Haas como uma rede de profissionais com conhecimento especializado e competência reconhecida em um domínio específico e um *authoritative claim* ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue –area*.

quatro fatores como os principais na explicação da difusão e dos impactos das ideias sobre as políticas públicas:

1. A orientação do partido do governo
2. A estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade
3. A natureza do discurso político e
4. O impacto de eventos externos.

Estes autores dizem que, em síntese, uma importante conclusão do trabalho comparativo coordenado por Hall é a de demonstrar que o poder efetivo das ideias não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados.

Ao considerar as ideias, os interesses e instituições que levaram a economia solidária para a agenda do governo, a partir de 2003, faz-se necessário a utilização de quadros teóricos que dêem conta da complexidade que o tema apresenta. Com efeito, o fato de Kingdon (2003) propor no modelo de múltiplas correntes, três fluxos – problemas, soluções e político – que culminam com a entrada do tema na agenda, implica na necessidade de reconhecer que tais correntes estão conectadas por elementos comuns: ideias, interesses e instituições. Nesse sentido é pertinente agregar ao modelo de múltiplas correntes proposto por Kingdon (2003), as reflexões de Hall (1997) sobre ideias, interesses e instituições (os chamados 3 I's). Assim como fizeram Carvalho *et al* (2006) no estudo sobre a Política Nacional de Alimentação e Nutrição/PNAM, nesta pesquisa o modelo dos 3 I's possibilita a articulação da compreensão do processo de inclusão do tema na agenda pública. A complementaridade entre os modelos de Kingdon e Hall possibilita a compreensão das relações que se estabelecem durante a totalidade do processo de formação da política pública em questão, neste caso o programa de Economia Solidária.

1.7. Procedimentos metodológicos, instrumentos de coleta, processamento e análise dos dados

Um método é, antes de tudo, uma maneira de enxergar a realidade. Segundo Rudio (1995, p. 15), o método é o caminho a ser percorrido, demarcado, do começo ao fim, por fases ou etapas. Diz que o método serve de guia para o estudo sistemático do enunciado,

compreensão e busca de solução do problema. Com o referencial teórico definido a partir do modelo de múltiplas correntes (*multiple streams*) de Kingdon e, dentro deste, os processos pré-decisórios de definição da agenda, assim como dos 3 I's de Hall, na investigação que ora se apresenta optou-se pelo método indutivo. Tal escolha justifica-se pelo fato de que se parte de um caso em particular, o programa de Economia Solidária, para analisar os processos de inclusão do tema na agenda pública. Isto é, o processo de pesquisa não se iniciou a partir de leis gerais estabelecidas antecipadamente.

A pesquisa foi guiada pelos procedimentos da pesquisa qualitativa. Segundo Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares e se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Isto é, a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

...a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. (MINAYO, 1994)

Richardson (1985, p. 38) diz que a abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social.

Em função do tipo de questão investigada, ou seja, os processos que levaram o tema da economia solidária ao governo foi utilizado o estudo de caso proposto por Robert K. Yin (2005). Segundo o autor, a estratégia de estudo de caso deve nascer do desejo de entender um fenômeno social complexo e quando se pretende responder questões do tipo “como” e “por que” em situações em que o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Além disso, o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante os outros delineamentos considerados. Segundo Yin (2005, p. 20), o estudo de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos.

Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de setores econômicos. (Yin, 2005).

1.7.1. Unidade de análise

Conforme anunciado anteriormente, a pesquisa sobre o processo de formação da agenda pública foi realizada a partir do estudo de caso. Nesta investigação foi utilizado como unidade de análise o programa de Economia Solidária do governo federal implantado no país a partir de 2003. A escolha do programa de Economia Solidária justificou-se por ser uma das alternativas à crise do trabalho e ao desemprego e exemplo de política pública cuja gênese é vinculada ao movimento social assim como pela sua abrangência em todo o território nacional. Além disso, o tema da economia solidária está indiretamente relacionado a pesquisa que realizei durante o mestrado sobre memória dos catadores de lixo de Fortaleza. Parte dos informantes-chave da pesquisa eram antigos catadores de lixo do Lixão do Jangurussu e que após a sua desativação estavam organizados em uma cooperativa de triagem de materiais recicláveis. Nesta época tive a oportunidade de conhecer os esforços dos grupos que acompanhavam a cooperativa e tentavam torná-la um empreendimento solidário.

Utilizaram-se fontes primárias e secundárias para a coleta dos dados da pesquisa.

1.7.2. Fonte de coleta de dados

A) Fontes Primárias:

Foram adotados como fonte primária atores do governo (federal) e da sociedade civil organizada (universidades, associações, organizações não governamentais, etc.), ou seja, os dados foram coletados a partir de depoimentos de informantes-chave envolvidos com a questão. Para Richardson (1985, p. 206), uma fonte primária é aquela que teve uma relação física direta com os fatos analisados. A fonte primária *animada* ocorre quando a pessoa relata algum fato ocorrido com ela ou um acontecimento do qual participou. A escolha dos informantes-chave foi baseada nos seguintes critérios: gestores públicos que participaram do processo de formulação do programa de Economia Solidária; especialistas de universidades que desenvolvem pesquisas nesta área; gestores e/ou dirigentes de instituições não-governamentais que atuam em projetos baseados na concepção de economia solidária; membros de movimentos sociais que militam na área. A fim de preservar suas identidades, os informantes-chave foram numerados em ordem crescente e por área de atuação.

QUADRO 02: Informantes-chave da pesquisa

INFORMANTES	ATUAÇÃO
Informante 01/M. Social	Cáritas
Informante 02/M.Social	FBES
Informante 04/Gestor/Universidade	FURB/SENAES
Informante 01/Universidade	UFBa
Informante 01/Gestor	SENAES
Informante 03/Gestor	SENAES
Informante 02/Gestor	SENAES
Informante 03/M.Social	CUT
Informante 04/M.Social	FASE
Informante 05/M.Social	IBASE
Informante 06/M.Social	PAC'S
Informante 01/Legislativo	Ex-deputado federal e atual Prefeito de Blumenau/SC
Informante 07/M.Social	ANTEAG

Informante 08/M.Social	Redes de colaboração solidária
------------------------	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A técnica escolhida para apoiar a escolha dos informantes-chave é a denominada “bola de neve”. De acordo com esta técnica, é elaborada inicialmente uma relação de pessoas. A partir desta relação, os entrevistados indicam os outros informantes-chave que julgarem necessários. Quando ocorre saturação dos nomes indicados, isto é, quando os nomes e os discursos começaram a se repetir, as entrevistas devem ser finalizadas.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas realizadas a partir de um guia de entrevista (Anexo 04). Segundo Neto (1994, p. 57), a entrevista é o trabalho mais usual no trabalho de campo. Diz o autor que, através dela, o pesquisador busca obter os informes contidos nos relatos dos atores sociais. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e utilizadas às observações registradas no diário de campo. A entrevista semi-estruturada justifica-se pelo fato de que, apesar da existência das perguntas elaboradas previamente, este instrumento permite que os entrevistados apresentem suas opiniões. As entrevistas ajudaram na reconstrução dos processos de pré-decisão de definição da agenda pública em relação à economia solidária, assim como na reconstrução da movimentação dos atores que influenciaram tais processos. Foram realizadas 14 entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave a partir do guia de entrevistas (anexo 04), adaptado a partir do material elaborado por Carvalho *et al* (2006, p. 154) do modelo de Kingdon (2003) e Hall e Beghim (2009).

Kingdon (2003, p. 235) afirma que durante suas entrevistas teve o cuidado de partir de questões gerais que permitiam ao entrevistado falar livremente sobre o tema. Nesse sentido, as perguntas apresentadas aos informantes-chave nesta investigação foram elaboradas a partir deste critério do autor. Embora o interesse da pesquisa seja a reflexão sobre o processo que deu origem a uma política pública específica, neste caso, a economia solidária, é importante considerar a origem dos informantes-chave que participaram desta investigação, já que os sujeitos são produto de sua própria história. Portanto, a primeira questão apresentada aos entrevistados foi sobre o seu envolvimento inicial com a economia solidária. A pergunta foi o ponto de partida das entrevistas que, a partir daí, fluíram de um modo descontraído. Localizar a origem de cada um foi importante porque possibilitou a compreensão sobre o

modo como se construiu o envolvimento de cada um dos sujeitos, sobre suas ações, sua atuação, seu ponto de vista sobre determinados assuntos etc.

A pesquisa de campo iniciou-se após o levantamento bibliográfico, durante as atividades em sala de aula. A primeira ida ao campo de investigação foi na Incubadora de Cooperativas da UnB. Isto porque em uma das disciplinas cursadas no doutorado houve a oportunidade de conhecer um dos técnicos da Incubadora. Neste contato houve a indicação de pessoas, consideradas referências na área da economia solidária, que residem em Brasília. A partir daí foram iniciados os contatos e o agendamento das entrevistas. No diário de campo há o registro de envio das primeiras solicitações de entrevistas no dia 13.07.2009 e ausência de respostas até o dia 15.08.2009, isto é, cerca de um mês depois do contato inicial. Após esse período as mensagens eletrônicas foram reenviadas e as primeiras respostas sinalizaram o agendamento das primeiras entrevistas. Fator importante durante a coleta dos dados foi à participação da doutoranda em seminário realizado pela UNICAMP, em São Paulo, para discutir as políticas públicas de economia solidária. Além de conhecer pessoalmente os profissionais de referência no país que atuam na área e aprofundar as reflexões realizadas a partir das leituras naquele momento, o evento foi importante estímulo para as primeiras idas ao campo de pesquisa. O acesso aos informantes-chave pertencentes aos grupos vinculados a entidades da sociedade civil, aos gestores e à universidade foi diversificado. A aproximação aos gestores foi facilitada graças à estrutura de trabalho de cada um deles que contavam com o suporte de funcionários para agendar entrevistas, fornecer material bibliográfico etc. Já o acesso aos informantes-chave vinculados a entidades da sociedade civil residentes em Brasília foi dificultado pelas constantes viagens e compromissos assumidos na capital do país. Entretanto, a maior dificuldade de aproximação foi com aqueles vinculados à academia. Tal fato pode ser justificado por fatores, tais como: o início dos contatos foi durante o mês de julho, período de férias das universidades, acúmulo de atividades dos professores etc. As entrevistas foram realizadas em um período de oito meses, entre julho de 2009 e fevereiro de 2010. Aquelas realizadas pessoalmente pela doutoranda ocorreram nos locais de trabalho dos entrevistados, com exceção de duas. Uma delas foi realizada na casa de um dos informantes-chave e outra no hotel, enquanto o informante almoçava. Ouvi-los no local de trabalho impôs alguns limites no que diz respeito ao tempo, privacidade, barulho. Inicialmente, a entrevista decorria de um modo mais formal e ao longo da conversa estabelecia-se certa informalidade. A entrevista realizada na casa de um dos informantes transcorreu durante mais de uma hora e houve momentos para compartilhar assuntos de interesse comum entre a doutoranda e o entrevistado. Isto é, houve um espaço para estabelecer alguma cumplicidade. Ao final das

entrevistas, algumas ausências foram sentidas, tais como a de uma das participantes da reunião do grupo, que levou a proposta da inclusão da economia solidária para a equipe de transição do governo Lula, em dezembro de 2002. Além desta, outra ausência significativa foi a de um membro da Rede de Gestores de Economia Solidária. Ambas eram mulheres. A primeira foi impossibilitada em função de problemas de saúde de familiares e a segunda não respondeu às mensagens eletrônicas enviadas. Além disso, ao finalizar as entrevistas e iniciar a análise dos dados, chama atenção o fato de que entre os entrevistados há somente uma mulher, o que pode indicar a necessidade de investigar a questão do gênero no âmbito da ES.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho durante as duas últimas décadas do século XX emergiram no processo de coleta dos dados desta pesquisa. Trata-se especificamente do uso de recursos tecnológicos fundamentais durante todo o processo de investigação. Durante a coleta dos dados foram realizadas 14 entrevistas, sendo que três delas foram executadas por meio do programa de computação *Skype*, quatro entrevistas por correio eletrônico e sete pessoalmente, registradas por meio de gravador e com autorização prévia dos informantes após a assinatura de termo de consentimento. A transcrição do material foi executada por (duas) profissionais desconhecidas da pesquisadora. O contato com elas foi feito por telefone e por correio eletrônico. O pagamento foi feito on-line, por transferência direta entre contas correntes, e o recibo foi *escaneado* e recebido por correspondência eletrônica. Ou seja, nesta etapa do processo não houve contato físico entre os sujeitos que realizaram as ações. Tais comportamentos são típicos dos *tempos líquidos*, que decretaram o inexorável enfraquecimento dos vínculos humanos (BAUMAN, 2007, p. 30), neste caso, exemplificado pelo contato intermediado pela comunicação exclusivamente virtual entre a doutoranda e as profissionais da transcrição.

B) Fontes secundárias.

Richardson (1985, p. 208) diz que uma fonte secundária é aquela que não tem uma relação direta com o acontecimento registrado, senão através de um objeto intermediário. Elas se referem aos elementos que intervêm entre a fonte e o acontecimento. Foi realizada pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se

de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. As fontes secundárias que trouxeram informações necessárias para o conhecimento de outros fatos sociopolíticos essenciais para a reconstituição dos processos decisórios foram coletadas a partir de informações apresentadas nas páginas eletrônicas de instituições do setor do trabalho – Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, documentos oficiais, atas de reunião, teses e artigos acadêmicos, periódicos, jornais e revistas, eventos sobre o tema, fóruns. Foi realizada pesquisa bibliográfica em bases de dados a partir dos descritores centrais da investigação: *políticas públicas, definição de agenda, processos decisórios, formulação de políticas, conteúdos das políticas, trabalho, desemprego, economia solidária*. Tais instrumentos foram essenciais no momento da aproximação ao campo da pesquisa.

1.7.3. Análise dos dados primários e secundários

Assim como na pesquisa realizada por Kingdon (2003, p. 231), este estudo de caso foi realizado a partir de entrevistas e análise de documentos. Ao contrário do referido autor, que realizou sua investigação durante quatro anos, a pesquisa ora apresentada foi realizada durante oito meses, conforme citado anteriormente, em função dos prazos de estudo estabelecidos pelo curso. As entrevistas tiveram, em média, uma hora de duração.

A análise das entrevistas foi realizada a partir da técnica qualitativa de análise de conteúdo de Bardin (2010). Trata-se de um conjunto de técnicas de análise das comunicações. “Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações” (BARDIN, 2010, p. 33). A opção por esta técnica de análise justifica-se, já que ela é utilizada para estudar material de tipo qualitativo, como o que se propôs nesta investigação. Segundo Richardson (1985, p. 178), a análise de conteúdo, pela sua natureza científica, deve ser eficaz, rigorosa e precisa. Para o autor, trata-se de compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características (gramaticais, fonológicas, cognitivas, ideológicas, etc.) e de extrair os momentos mais importantes. Para compreender a complexidade dos processos de formação e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo em 2003, os depoimentos foram transcritos tal como colhidos a fim de preservar o contexto no qual os discursos foram produzidos. As falas dos

entrevistados foram apresentadas em itálico, a fim de distingui-las das citações de livros e documentos oficiais. Como diz Carvalho *et al* (2006, p.28), tais elementos portam significados particulares tanto para os sujeitos quanto para o pesquisador. Portanto, todas as passagens foram registradas, tais como interrupções e silêncios. Na análise do material foi considerado o significado de cada um desses momentos. Conforme prescreve Bardin, e a partir dos objetivos da pesquisa, foram realizados os seguintes procedimentos para análise de conteúdo dos dados primários desta pesquisa: transcrição completa das entrevistas; pré-análise do conteúdo; agrupamento das entrevistas; definição das categorias de análise de acordo com os objetivos da pesquisa e o guia de entrevista; e finalmente a interpretação dos dados a partir do quadro analítico.

Entre os documentos analisados estão a Carta de Princípios da Economia Solidária (anexo 02), elaborada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária em 2003; documento sobre a trajetória do Movimento da Economia Solidária no Brasil (anexo 03); e a Carta (anexo 01) encaminhada à equipe de transição com a reivindicação de inclusão da economia solidária como política pública do governo Lula a partir de 2003. Os documentos foram estudados enquanto se realizava a análise das entrevistas, isto é, seus conteúdos foram analisados à luz dos depoimentos dos informantes-chave e em alguns casos eram os registros oficiais daquilo que era dito em seus relatos.

Em seguida será apresentado o contexto sociopolítico do país no período que antecedeu a criação do programa de Economia Solidária no primeiro mandato do Presidente Lula a partir de 2003. No próximo capítulo serão mostrados os dados e as informações que ilustram a conjuntura dos anos de 1980 e 1990 e que foram fundamentais para a inclusão do tema da economia solidária como política pública.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: conceitos e origens.

No capítulo anterior foram exibidos os referenciais teórico-metodológicos que nortearam a construção do objeto de pesquisa, quais sejam o modelo de múltiplas correntes de Kingdon (2003) e as teorias de Hall (1997) sobre ideias, interesses e instituições. Neste capítulo serão apresentados os momentos em que a economia solidária surgiu na agenda pública brasileira, assim como os antecedentes históricos, as teorias sobre seu ressurgimento, suas manifestações no mundo e sua gênese no país.

O termo economia solidária refere-se aos empreendimentos urbanos ou rurais, organizados com base na livre associação, no trabalho cooperativo e na autogestão. Trata-se de uma área ainda em crescimento, tanto no que se refere às suas práticas como às suas concepções teóricas. No que diz respeito ao conceito, Marshal (1920), no *Dicionário de Ciências Sociais* diz que economia é o estudo do homem na atividade ordinária da vida: ela examina o componente da ação individual e social mais intimamente relacionado com a obtenção e a utilização dos requisitos materiais ao bem estar (Fundação Getúlio Vargas, 1986). Quanto à etimologia da palavra solidária, o *Dicionário Aurélio* afirma: feminino de solidário. Diz-se daqueles que têm responsabilidade ou interesse recíproco; que partilham o sofrimento alheio ou se propõem mitigá-lo (FERREIRA, 2003). Segundo Girard (2004), no eco do pensamento clássico, solidariedade tem a ver com densidade moral e econômica. Elos de interesse que se reconhecem – interdependência – devem ser vistos nos diferentes paradigmas que caracterizam as trocas no social, quais sejam o utilitarista, o antiutilitarista e outros. Assim mesmo, se existe a ideia de dependência contida na ideia de solidariedade, ela não necessariamente exige a simetria, mas uma forma de reciprocidade (GIRARD, 2004).

Teóricos que estudam a economia solidária (LEITE, 2009; BOCAYUVA, 2006; FRANÇA FILHO, 2002; GAIGER, 2004; SINGER, 2002; CORAGGIO, 2004; RAZETTO, 2008) afirmam a existência de diferentes concepções sobre o tema. Segundo Leite (2009, p.31), a discussão teórica sobre economia solidária mostra várias divergências. Alguns a entendem como um prenúncio de transformação social, enquanto outros, com uma visão mais crítica do fenômeno, enfatizam seu caráter efêmero e pouco alentador no sentido de se configurar como uma alternativa de geração de renda. Bocayuva (2006, p.37, 38) afirma a existência de três correntes que orientam a economia solidária.

Uns pensam que ela é basicamente um impulso para a inserção econômica, no sentido de proporcionar atividades já desenvolvidas na capilaridade popular, dando a ela a consistência de mais rentabilidade e eficiência, e capacidade operacional no mercado... Um segundo modelo que a gente conhece tem relação com um debate mais estratégico: quando o capitalismo entra em crise, abre-se a possibilidade de emergência de um modo de produção associado... É uma concepção mais clássica e esteve, durante algum tempo, no centro da formulação do Paul Singer... existe também uma concepção – que na realidade, hoje o Paul Singer tem um diálogo mais forte – que é a idéia de que a economia pode ser mista e a gente vai ter pelo menos três setores... o privado, o público – mais estatal do que público – e o cooperativo, ou uma área mais social de propriedade.

Para França Filho (2002, p.13), entende-se como economia solidária o conjunto de “experiências que se apóiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo ainda para a afirmação de ideais de cidadania”. Para este autor, a economia solidária constitui uma tentativa de articulação inédita entre economia mercantil, não mercantil e não monetária, ao invés de uma nova forma de economia que seria acrescentada às formas dominantes de economia, no sentido de uma eventual substituição. É o que França Filho (2004, p. 187) chama de economia plural – aquela que designa efetivamente realidades micro e mesossociais, que constituem formas híbridas das economias mercantis, não mercantis e não monetárias, e que não se deixam apreender sob a figura única do “puro” mercado, conhecido apenas pelos economistas ortodoxos.

Nestas experiências, portanto, os recursos são plurais: mercantil, pela venda de produtos ou prestação de serviços; não mercantil, através de subsídios ou acordos e contratos junto a instituições públicas governamentais; e não monetário, através de contribuições voluntárias, de dádivas, principalmente sob a forma do benevolato (dádiva de si mesmo e do seu tempo).

Estas práticas de economia solidária recebem nomes e significados variados no Brasil e em muitos outros países⁶, mas o que há em comum nelas é a ideia da solidariedade.

⁶ Cooperativismo popular, cooperativismo popular e autogestionário, economia alternativa, economia autogestionária, economia cidadã, economia da dádiva, economia da simplicidade, economia da solidariedade e trabalho, economia do trabalho, economia moral, economia popular de solidariedade, economia popular de solidariedade, economia popular solidária, economia popular e solidária,

As organizações de produtores, de consumidores e de crédito diferenciam-se por estimular e praticar a solidariedade entre seus membros, bem como por optar pela autogestão de seus empreendimentos. A autogestão – entendida como aquela em que o trabalhador detém a posse dos meios de produção e o poder de decisão, organização e controle do processo produtivo – é operada com base na paridade de direitos e de decisão sobre o destino do excedente produzido (CULTI *et al*, 2008, p. 2).

Conforme Lechat (2002, p. 11), o conceito de Economia Solidária aparece pela primeira vez no Brasil em 1993, no livro *Economia de solidariedade e organização popular*, organizado por Gadotti nesse mesmo ano. Nele, um dos autores, o chileno Luis Razetto, apresenta sua concepção sobre a modalidade em questão. Segundo Gaiger (2004, p. 11), são encontrados alguns princípios norteadores nas iniciativas de economia solidária: autogestão, democracia, participação, igualitarismo, cooperação, auto-sustentação, desenvolvimento humano e responsabilidade social. No que diz respeito a origem da economia solidária, Singer & Souza (2003) afirmam que ela não é a criação intelectual de alguém, embora tenha tido a contribuição de diferentes estudiosos em momentos distintos da história da humanidade. Segundo os autores, a economia solidária é uma criação em processo contínuo de trabalhadores em luta contra o capitalismo. “Como tal, ela não poderia preceder o capitalismo industrial, mas o acompanha como uma sombra, em toda a sua evolução” (p.13).

2.1. Antecedentes históricos, políticos, econômicos e sociais da Economia Solidária

A gênese da economia solidária tem como antecedente o cooperativismo operário, que surgiu em reação a Revolução Industrial durante os séculos XIX e XX. As primeiras cooperativas surgiram por volta de 1826, na Inglaterra, como reação à pauperização provocada pela conversão maciça de camponeses e pequenos produtores em trabalhadores das fábricas pioneiras do capitalismo industrial. Portanto, historicamente, o cooperativismo desponta como oposição às injustiças perpetradas pelos que impulsionavam o desenvolvimento capitalista. Esta afirmação parte de Singer (2002, p.24), um dos principais

economia social, economia solidária, economia solidária e autogestionária, a outra economia, socialismo autogestionário, socioeconomia popular e solidária, socioeconomia solidária (LECHAT, 2004, p.106).

teóricos da área no Brasil. O referido autor diz: “A economia solidária nasceu pouco depois do capitalismo industrial, como reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e da organização fabril da produção”. Para ele, nesta fase do capitalismo, a exploração sem limites do trabalho nas fábricas ameaçava a reprodução biológica do proletariado.

As crianças começavam a trabalhar tão logo podiam ficar de pé, e as jornadas de trabalho eram tão longas que o debilitamento físico dos trabalhadores e sua elevada morbidade e mortalidade impediam que a produtividade pudesse se elevar. (SINGER, 2002, p.24)

A pauperização, que predominava na vida de boa parte da população na Europa nesse momento do capitalismo, devia-se à super-exploração dos trabalhadores. Diante da ameaça à reprodução do proletariado, industriais mais esclarecidos começaram a propor leis de proteção trabalhistas. Os referidos industriais tornaram-se os pensadores que estruturaram a filosofia que fundamenta o cooperativismo. Entre eles, destacam-se os ingleses Robert Owen (1771-1859), proprietário de um complexo têxtil em New Lanark, local onde testou suas proposições de cooperativismo, e Willian King (1786-1865), que ficou conhecido como “médico dos pobres” e criou a Associação Cooperativa de Troca de Brighton. Owen, na primeira década do século XIX, decidiu limitar a jornada de trabalho e proibir o emprego de crianças, para as quais criou escolas. Segundo Singer (2003, p. 117), um dos méritos de Owen é que não se limitou a escrever obras com propostas de trabalhos comunitários, ele testou suas proposições na prática social e econômica. Primeiro na grande indústria têxtil de New Lanark, depois na colônia cooperativa de New Harmony, nos Estados Unidos.

Além dos ingleses, os franceses, Charles Fourier (1772-1827), Claude-Henry de Rouvroy-Conde Saint Simon (1760-1825) e os socialistas utópicos⁷ Philippe Buchez (1796-1865) e Louis Blanc (1812-1882) elaboraram propostas de trabalhos associativos. Fourier propôs a criação de uma organização social que dispusesse o trabalho de tal forma que se tornasse atraente para todos, o que levaria ao aumento da produtividade e da produção. Segundo Motchane (2000), o falanstério de Fourier propunha que a repartição dos bens se desse segundo o trabalho entregue, o capital empregado e o talento despendido. Singer (2003,

⁷ No discurso marxista essa expressão faz oposição ao socialismo científico. Ambas as expressões refletem assim dois modos distintos de conceber a transformação do sistema capitalista.

p.118) afirma que Saint-Simon esboçou a visão de um sistema industrial cujo objetivo seria buscar o melhor bem-estar possível das classes trabalhadoras unidas em associações de cidadãos; ao Estado caberia a redistribuição equitativa das riquezas. Louis Blanc, em sua obra *L'Organisation du travail*, publicada em 1839, descreve uma sociedade renovada, fundada na criação de cooperativas, na qual o Estado seria o responsável pela generalização desse sistema para o conjunto da produção. Resumidamente, tais pensadores apresentavam propostas que instituíam outra maneira de processar a economia. Fundamentalmente, propunham que o trabalho e sua distribuição fossem equitativos e que não houvesse acumulação individual do dinheiro a partir da exploração do trabalho do outro.

Uma das primeiras iniciativas de cooperativismo, às cooperativas de consumidores de Rochdale, foi criada pelos operários do setor têxtil, na Inglaterra em 1844 e é considerada modelo para o cooperativismo contemporâneo. O nascimento do cooperativismo na Inglaterra está vinculado ao fato de que este país foi o berço da primeira Revolução Industrial, que teve como uma das consequências a expulsão de camponeses da dominação senhorial predominante até então e a sua transformação em proletariado moderno, com a imposição de longas jornadas de trabalho e que acabavam por diminuir a sua produtividade. Nesse sentido, o objetivo inicial da cooperativa de Rochdale foi a oposição à miséria causada pelos baixos salários e pelas condições de trabalho desumanas, por intermédio da procura coletiva de bens de consumo baratos e de boa qualidade para vender aos trabalhadores (RODRIGUEZ & SANTOS, 2005). Os princípios de cooperativismo propostos em 1895, pelos pioneiros de Rochdale, durante o Congresso da Aliança Cooperativa Internacional realizado em Manchester, na Inglaterra, são marcos deste tipo de empreendimento e continuam a orientar as cooperativas atuais. Tais princípios são: o vínculo aberto e voluntário; o controle democrático por parte dos membros; a participação econômica dos associados; a autonomia e independência em relação ao Estado e a outras organizações; o compromisso com a educação dos membros da cooperativa; a cooperação entre cooperativas através de organizações locais, nacionais e mundiais; e a contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa. Segundo Singer (2002, p.40), hoje estes princípios parecem óbvios, mas na época foram uma criação muito importante, provavelmente uma síntese de inúmeras experiências cooperativas relativamente independentes.

Influenciado pelas primeiras experiências do século XIX, o cooperativismo continuou a crescer no início do século XX no continente europeu e americano. Além das cooperativas de consumo, surgiram as cooperativas de crédito, de compras e vendas, de produção, de serviços e os clubes de troca. Com o passar dos anos, o movimento

cooperativista sofreu influências de distintos pensadores e passou por transformações e alterações. Isto porque a ideia inicial do cooperativismo nasce a partir de uma contradição: a de propor um modelo alternativo para as relações entre capital e trabalho dentro de um sistema organizado por princípios diametralmente opostos. Talvez esse tenha sido um dos motivos pelos quais o século XX tenha sido marcado pelo surgimento e predomínio do cooperativismo empresarial que deturpou os princípios clássicos propostos pelos pioneiros de Rochdale. Segundo Lima (2006), diversas correntes do movimento operário socialista do final do século XIX e início do século XX combatiam as cooperativas, pois as consideravam reformistas quando propunham alternativas de trabalho no capitalismo. Segundo o autor, já havia referências, nesse período, às falsas cooperativas, organizadas por empresários vinculados a organizações de cunho mutualista que visavam diminuir custos (redução de impostos) e benefícios. Lima cita o alerta que Marx fez ao cooperativismo e a autogestão como possíveis gergens do modo de produção socialista, mas alertou para o perigo de os trabalhadores tornarem-se seus próprios patrões, com a intensificação do trabalho e atribuindo-se baixos rendimentos como forma de competir no mercado.

No Brasil, as primeiras cooperativas surgiram no século XIX, no interior do Paraná e de São Paulo, no período próximo a abolição da escravatura e a Proclamação da República. Era um momento de transformação e a Constituição monarquista da época proibía o associativismo. As mais antigas cooperativas do país foram as cooperativas de consumo criadas por iniciativa de trabalhadores, tais como a Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista em 1887 e a Cooperativa de Consumo de Ouro Preto, em 1889. Em 1902 surgiram as cooperativas de crédito no Rio Grande do Sul, por iniciativa do padre suíço Theodor Amstadt. A partir de 1906, nasceram e se desenvolveram as cooperativas no meio rural, idealizadas por produtores agropecuários. Muitos deles de origem alemã e italiana. Os imigrantes trouxeram de seus países de origem a bagagem cultural, o trabalho associativo e a experiência de atividades familiares comunitárias, que os motivaram a organizar-se em cooperativas. Apesar da expansão do movimento no século seguinte, o marco legal foi criado somente em 1969, quando foi criada a Organização das Cooperativas do Brasil/OCB e regulado em 1971 sob o regime militar do governo Médici. A Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, ainda rege o cooperativismo no país e define as cooperativas como sociedades de pessoas de natureza civil (PINHEIRO, 2008).

O cooperativismo brasileiro passou por diversas transformações. As primeiras durante o processo de expansão que ocorreu após a sua regulamentação em 1971. Logo durante as décadas de 1980 e 1990, quando houve a possibilidade de tornar as cooperativas

instrumentos de geração de trabalho e renda para a população excluída do mercado formal de trabalho, em função das transformações pelas quais o país passou nesse período. É nessa época que surgiram as cooperativas falsas ou *coopergatos*, isto é, cooperativas organizadas por empresas, ou por sugestão destas, para rebaixamento de custos empresariais na gestão da força de trabalho a fim de evitar impostos e obrigações sociais (LIMA, 2006). Segundo o autor, essas cooperativas podem se constituir como empresas de intermediação na contratação de mão-de-obra ou serem organizadas para a terceirização da produção. Paralelo a proliferação das falsas cooperativas, no contexto neoliberal do final do século XX, emerge a economia solidária, que propõe empreendimentos de geração de trabalho e renda e que é regida pelos princípios de cooperação, autogestão e solidariedade.

2.2. Teorias sobre o ressurgimento da Economia Solidária

Segundo Leite (2009, p. 32), para o principal teórico da área no Brasil - Paul Singer - a economia solidária que reaparece no final do século XX remete às experiências britânicas do século XIX, inspiradas por Richard Owen, nas quais sobressai à ideia de transformação social das relações de produção capitalistas e sua substituição pelos princípios socialistas de igualdade e solidariedade, baseadas na ideia de autogestão e de controle operário sobre a produção. Para Singer, a economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho. Nesse sentido, afirma:

A economia solidária tal como ela ressurge no final do século XX, é uma resposta ao estrangulamento financeiro do desenvolvimento, à desregulamentação da economia e à liberação dos movimentos do capital, que acarretam, nos diversos países, desemprego em massa, fechamento de firmas e marginalização cada vez maior de desempregados crônicos e dos que sabem que não têm possibilidade de voltar a encontrar emprego, por causa da idade, falta de qualificação ou de experiência profissional, discriminação de raça ou gênero etc. (SINGER, 2003, p.117)

Leite (2009) diz que ao contrário de Singer, autores como França-Filho & Laville (2004) afirmam que a economia solidária que se manifesta no final do século XX é um

fenômeno novo que está relacionado à crise salarial do final deste século e ao processo de terceirização do trabalho. Segundo eles, apesar de fazer referência às experiências do século XIX de cooperativas e empreendimentos autogestionários, a economia solidária adquire novos significados no cenário atual. Para os referidos autores, a crise econômica e cultural que marcou o final dos anos 1960 – período em que começou o questionamento sobre o consumo excessivo, a preservação do meio ambiente, a mudança de relações entre homens e mulheres e o contexto da década seguinte, momento em que se iniciou a renovação das atividades associativistas, nomeada por alguns de economia solidária – se anuncia não só como uma alternativa à crise do emprego, mas também como um desejo de trabalhar de forma diferente. Leite (2009, p.32) diz ainda que outros autores, como Quijano (2002), Castell (1998) consideram que os experimentos de economia solidária são efêmeros e fugazes e tendem a se multiplicar em momentos de crise do capitalismo, para desaparecer logo em seguida, devido às dificuldades que enfrentam para sobreviver em um contexto capitalista, tais como a baixa capitalização, a falta de capacitação técnica dos trabalhadores para gerir os negócios, a falta de compromisso do conjunto dos trabalhadores com os ideais cooperativistas.

Uma terceira abordagem caracteriza a economia solidária como uma alternativa dos setores populares para sobreviver ao neoliberalismo através da organização associativa dos trabalhadores. Esta última abordagem é mais evidente nos trabalhos de Coraggio (2000) e Gaiger (2000). Coraggio (2002, p.10) afirma:

Se trata de crear otra economía, una economía solidaria, y confrontar en su propio terreno al capital —que pretendió, pero que ya no puede seguir pretendiendo, ser la única forma legítima de organizar la producción, la distribución y el consumo— y a sus aliados estatales.

O autor propõe a construção de um sistema global de economia solidária em que o enriquecimento das pessoas não seja feito à custa de outras. Nesta sociedade, política e cultura seriam revitalizadas ao incorporar formas econômicas centradas no trabalho e na lógica de reprodução em condições melhores de vida humana para todos, comunidades e sociedades, cada uma em seus próprios termos. Isto implicaria, segundo a visão de Coraggio, na articulação de novas formas socioeconômicas e políticas com reivindicações históricas dentro de cada sistema cultural e em particular dentro do sistema capitalista: salário digno,

seguridade social, condições de trabalho assalariado de mulheres e homens, igualdade política, etc. Gaiger (2004, p.799) concorda com Coraggio e afirma:

No contexto de uma nova consciência mundial, quanto aos efeitos deletérios do capitalismo e ao fracasso das soluções de corte neoliberal, em brindar progresso material e liberdade aos povos, a economia solidária é projetada em cena como peça de resistência e como ensaio de outro projeto de sociedade, de uma globalização alternativa calcada na democratização da economia e na cidadania.

No que diz respeito à origem da economia solidária, Guerra (2004) concorda com a afirmação de que ela reapareceu no final do século XX. Seus estudos apontam para a existência de duas vertentes teóricas de economia solidária: a latino-americana e a europeia. O autor afirma que no início dos anos de 1980, Luis Razeto, professor e pesquisador do Programa de Economia do Trabalho do Chile, escreveu um livro intitulado *Economía de la solidaridad y mercado democrático*. A obra de Razeto é ressaltada por Guerra (2004) em função do impacto que esta teve no âmbito das organizações econômicas populares e da Igreja Católica em todo o continente. Ela foi, inclusive, citada pelo Papa João Paulo II na sede da Conferência Econômica para América Latina/CEPAL, em 1987. Nesse período os artigos produzidos pela Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores/COLACOT⁸, com sede na Colômbia, também contribuíram para a divulgação da economia solidária no continente, já que os artigos da entidade, dirigida por Luis Verano Paez, foram direcionados aos empreendimentos solidários daquele país. Guerra (2004) aponta que a terceira fonte de teorias sobre a economia solidária vem do Brasil, nos anos de 1990, a partir das iniciativas de ONG's e sindicatos que começaram a organizar empreendimentos solidários. Guerra (2004) diz que uma das diferenças do movimento no Brasil é o papel assumido pelas Universidades com propostas de incubação de empreendimentos, pesquisas e reflexões teóricas sobre o tema. O autor resalta os trabalhos desenvolvidos pela Universidade do Vale do Rio Sinos/Unisinos e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, assim como as reflexões de Paul Singer na época em que este era vinculado a Universidade de São Paulo/USP. Aponta ainda como relevantes as contribuições da Igreja Católica através da

⁸ Colacot é um organismo funcional da Central Latinoamericana de Trabajadores – Clat, que decidiu no X Congresso da entidade, pela construção de uma economia de solidariedade como estratégia de desenvolvimento.

Cáritas, de Marcos Arruda com o PACS, da ANTEAG e das edições do Fórum Social Mundial realizados em Porto Alegre/RS. Guerra (2004) resalta os trabalhos de José Luis Coraggio da Universidad Nacional General Sarmiento e da Central dos Trabalhadores da Argentina.

Quanto à vertente europeia da economia solidária, Guerra (2004) afirma que, na Europa, o desenvolvimento do conceito de economia solidária foi distinto. Segundo o autor, a economia solidária nesse continente foi nomeada como economia social a partir dos anos 80. O autor distingue no continente europeu os aportes teóricos e a prática desenvolvida por ONG's que trabalhavam no que eles chamam de economia de inserção. No que diz respeito à teoria, resalta os trabalhos do sociólogo francês Jean Louis Laville, a partir de Polanyi, para dar conta da pluralidade de formas que adquire a economia e entre elas a economia solidária. Guerra (2004) resalta ainda os trabalhos de Philippe Adair, que circunscreve a economia solidária a um dos componentes da economia informal e a caracteriza como produtora de bens e serviços monetários segundo os princípios de reciprocidade e redistribuição.

2.3. Manifestações da economia solidária mundo afora

No que diz respeito a manifestações de economia solidária, é possível verificar que a partir da segunda metade da década de 70 do século XX, uma nova crise do sistema capitalista ocasionou o desemprego e o fechamento de empresas, o que agravou a situação da classe, trabalhadora principalmente na Europa. Entre 1977 e 1984, iniciativas cujo objetivo inicial era salvar e/ou criar empregos começaram a florescer neste continente. Por meio de empresas autogeridas por trabalhadores com o apoio de sindicatos progressistas, entre 1980 e 1985 multiplicaram-se iniciativas de cooperativas de trabalhadores em toda Europa (DEFOURNY, 2001). Por outro lado, os inúmeros movimentos sociais e étnicos trouxeram uma nova visão do social, da sua relação com o econômico e da relação do homem com o meio ambiente. A queda do muro de Berlim, símbolo do fim de uma utopia, levou à produção de novas utopias compostas por comunitarismo, ecologismo, solidariedade e voluntarismo. Nesse período, surgem reflexões em torno da economia social, economia solidária na Europa, na América do Norte e na América Latina. Segundo Lechat (2002), pesquisadores de distintas áreas, mas principalmente economistas e sociólogos produziram novas teorias para estudar estes

fenômenos que emergiram neste momento. A autora afirma que uma série de economistas passou pela escola de Cornell, nos Estados Unidos; e, para alguns, foi lá que tudo começou.

Nesta escola, Yaroslav Vaneck, um pensador checo imigrado nos Estados Unidos, tinha desenvolvido uma teoria econômica da autogestão. Vindo da Universidade de Harvard, ele tinha muito crédito e fez escola. Ao longo da década de 1970, uma série de economistas norte-americanos, mas também do mundo inteiro, passou por lá. Esses economistas ficaram entusiasmados não somente pelo movimento operário que transformava as empresas falidas em empresas autogeridas, mas também pela formação de inúmeras cooperativas de trabalho. (p.6)

No entanto, segundo a autora, houve um momento de declínio do movimento em toda a Europa, mas mesmo assim alguns pesquisadores ampliaram seus campos de estudo. Eles perceberam que além do associativismo havia outros elementos comuns entre as cooperativas de trabalho baseadas na autogestão e as associações, isto é, que as associações não pertenciam unicamente à esfera sociocultural, mas compunham a economia de não-mercado. Para unir essas duas realidades, tais pesquisadores cunharam o termo economia social (LECHAT, 2002).

Conforme dito anteriormente, na América Latina a economia solidária ressurgiu, nas últimas décadas do século XX, com nomenclatura diferente em alguns países, apesar de tratar-se de propostas semelhantes. No Chile, a economia solidária foi divulgada a partir dos trabalhos de Luis Razeto e contou com a contribuição das iniciativas da Igreja Católica daquele país que, por sua vez, havia sofrido a influência dos trabalhos desenvolvidos no Brasil sob a égide da Teologia da Libertação. A partir dos anos 2000, diversas organizações sociais começam a utilizar o conceito de economia solidária na Argentina. Segundo Guerra (2004), motivados pelo crescimento dos Clubes de Trocas, reunidos em torno da Rede Global de Troca e pelo desenvolvimento das correntes do Comércio Justo e pelo crescimento das empresas recuperadas e autogeridas, algumas organizações começaram a utilizar o termo “economia da solidariedade” para descrever tais experiências. Paralelo a isso, é criado, na Universidad de Buenos Aires, o curso de Relações Laborais, com um módulo que serve de plataforma para agregar diversos atores em torno de uma rede de economia solidária. Guerra (2004) diz que o prof. José Luis Coraggio, um economista especializado em economia popular urbana, incorpora em seus trabalhos o conceito de economia da solidariedade e inicia a tradução de textos europeus sobre o tema. Em 2002, a Central dos Trabalhadores da

Argentina deu os primeiros passos no sentido de incentivar as empresas recuperadas. Segundo Guerra (2004), existe na Argentina uma Diretoria Nacional de Economia Social no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social, cujo objetivo é prestar apoio a diversas iniciativas de trabalho em redes solidárias. No Peru, a economia solidária passa a ser divulgada a partir de seminários internacionais organizados pelo Grupo Red de Economía Solidaria del Perú/Gresp, com participação ativa nacional e internacional, inclusive com publicações e manuais. A Igreja Católica do país organizou seminários específicos para discutir a economia solidária. Assim como no Peru, no Uruguai a economia solidária desenvolveu-se a partir da Igreja Católica por volta de 1995. Neste período, a Universidad de La República e a Universidad Católica iniciaram as primeiras investigações e cursos sobre o tema. Apesar disso, somente em 2000, no meio de uma crise socioeconômica, organizações sociais apropriaram-se do discurso da economia solidária e criaram iniciativas de clubes de troca, hortas comunitárias e pequenos empreendimentos produtivos. A partir daí foram organizados, nas universidades, seminários para discutir o tema, assim como feiras para comercialização de produtos. No Equador, na Colômbia e na Venezuela houve um avanço no movimento de economia solidária, em função de experiências significativas. Na Colômbia merece destaque o trabalho desenvolvido pela Colacot que, em 1997, elaborou um programa macroeconômico que previa, em longo prazo, a associação de sessenta empresas com sessenta milhões de associados na América Latina e atingiria cerca de trezentos milhões de latino-americanos. Apesar da meta não ter sido atingida, a economia solidária na Colômbia assumiu um caráter importante e foi regulamentada ainda nos anos de 1990. Guerra (2004) cita o caso de Maquita Cuschunchic, das Feiras Populares de Barquisimeto, o sistema cooperativo de San Gil. Algumas destas experiências foram premiadas e reconhecidas internacionalmente como modelos alternativos de eficiência econômica baseados em práticas indígenas. Além disso, neste país multiplicou-se a organização de entidades promotoras de empreendimentos solidários como, por exemplo, a Escola Iberoamericana para o desenvolvimento da Economia da Solidariedade e do Trabalho de Medellín, e a Fundação Luis Amigó, etc. Guerra (2004) ressalta o processo de modernização da legislação desses países e a criação de instituições públicas voltadas para o desenvolvimento de práticas econômicas solidárias.

2.4. Gênese da economia solidária no Brasil

No que diz respeito à gênese da economia solidária no país há certo consenso entre autores como Singer (2000, 2003, 2004), França Filho & Laville (2004), Gaiger (2004) do seu ressurgimento nos anos de 1980. Apesar disso, Gaiger (2009, p. 86) ressalta que em cada região do continente latino-americano, a economia solidária encontra antecedentes longínquos e próximos, a começar pelas formas autóctones pré-colombianas e pelos sistemas coletivos adotados pelos escravos libertos. França Filho (2004, p. 158) concorda com esta afirmação e diz que não se trata, no todo, de um fenômeno emergente, pois muitas das formas atuais de economia solidária refletem modos de ação coletivos populares que constituem práticas muito antigas numa sociedade como a brasileira.

Alguns autores referenciados anteriormente consideram que as origens da economia solidária no Brasil remetem ao quadro socioeconômico e político enfrentado pelo país nas últimas décadas do século XX e os embates da sociedade civil frente ao desemprego estrutural. Para Singer (2000, p.25),

A economia solidária começou a ressurgir, no Brasil, de forma esparsa na década de 1980 e tomou impulso crescente a partir da segunda metade dos anos de 1990. Ela resulta de movimentos sociais que reagem à crise do desemprego em massa, que tem seu início em 1981 e se agrava com a abertura do mercado interno às importações, a partir de 1990.

O aprofundamento desta crise abriu espaço para o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, consequência, em grande parte, da necessidade dos trabalhadores de encontrarem outras opções de geração de renda. Segundo Singer (2005, p.87),

A economia solidária surge no Brasil, nessa etapa histórica, provavelmente como resposta à grande crise de 1981/83, quando muitas industriais, inclusive de grande porte, pedem concordata e entram em processo falimentar.

As transformações ocorridas no mundo do trabalho no final do século XX e início do século XXI exigiram respostas em todo o mundo. Em meados dos anos de 1980, a

Cáritas⁹, entidade vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), financiou pequenos projetos em todo o país e os denominou de Projetos Alternativos Comunitários/PAC's. Estes projetos destinavam-se a gerar trabalho e renda de forma associada para moradores das periferias pobres dos grandes centros urbanos e para a zona rural de algumas regiões do país. As iniciativas tornaram-se unidades de economia solidária, algumas dependentes da ajuda da igreja e outras consolidadas mediante a venda de sua produção no mercado. Bertucci & Silva (2004, p.15), citando Oliveira, dizem que nos PAC's os projetos foram considerados alternativos na medida em que eram diferentes, nos seus objetivos e na sua forma. Seus objetivos pretendiam fortalecer os setores populares, as transformações sociais e contribuir para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Em relação à forma, os projetos enfatizavam a participação, a autonomia e a geração de novas relações sociais.

No Brasil, o fechamento das empresas e a demissão de trabalhadores durante as décadas de 1980 e 1990 impulsionaram a formação de cooperativas como uma alternativa de manutenção de trabalho para centenas de pessoas em diferentes regiões do país. As primeiras iniciativas nesse sentido ocorreram nas cidades de Porto Alegre, Criciúma, São José dos Campos e Recife. A indústria de fogões Wallig, a mina de carvão que dá origem a Cooperminas, além das cooperativas que começaram a operar as fábricas da antiga tecelagem Parahyba de cobertores são as experiências pioneiras do que hoje é chamado de economia solidária.

Entre as dificuldades que surgiram destaca-se a necessidade de incorporar a cultura de outra economia, baseada nos princípios de solidariedade, democracia, autogestão, cooperação, entre outros. Diante destes desafios emergiram iniciativas que iriam criar e apoiar o desenvolvimento de novas tecnologias cujo objetivo seria o fortalecimento das recém criadas cooperativas. Na década de 1990, começaram no Brasil as assessorias dos sindicatos a operários que se apossaram de massas falidas de empresas que anteriormente eram seus locais de trabalho, e formaram cooperativas de produção na tentativa de salvar seus postos de trabalho. Singer e Souza (2003, p. 25) afirmam que em 1991 teve início o apoio de assessores sindicais a operários que conseguiram se apossar da massa falida da empresa que antes os empregava e formaram uma cooperativa de produção, que retomou as operações e acabou por livrar os trabalhadores do desemprego iminente. Destacaram-se neste período o apoio do

⁹ A Cáritas é uma rede internacional da Igreja Católica de atuação social composta por 162 organizações presentes em 200 países e territórios, com sede em Roma. No Brasil, a Cáritas foi criada em 1956 e é vinculada a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Sindicato dos Químicos de São Paulo, do Sindicato dos Sapateiros e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos/DIEESE que contribuíram de diferentes formas: cessão de funcionários, literatura especializada, advogados, etc. A partir das primeiras experiências de apoio às cooperativas em formação, foi realizado, em 1994, o 1º Encontro dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão, que resultou na criação da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária/ANTEAG. “A Anteag surge não só para ajudar a luta dos trabalhadores pela preservação dos seus postos de trabalho e ao mesmo tempo pelo fim de sua subordinação ao capital, mas também para assessorar as novas empresas solidárias” (SINGER & SOUZA, 2003, p. 89).

Estas assessorias são fundamentais no processo de transição pelas quais as antigas empresas passam, ao se tornarem cooperativas. Aspectos relacionados ao mercado, à comercialização dos produtos, ao acesso ao crédito, ao controle orçamentário, à organização do trabalho e da produção, à tecnologia, à legislação, entre outros passam a compor o dia-a-dia de trabalhadores que antes se limitavam a executar tarefas relacionadas à função específica que exerciam nas empresas. Singer (2005, p. 91) afirma que por surpreendente que seja a maioria das tentativas de transformar firmas falidas em empresas solidárias, tem tido sucesso.

Isso é explicado, em primeiro lugar, pelos sacrifícios feitos pelos cooperados, que se dispõem a trabalhar durante meses por ganhos mínimos, algumas vezes apenas em troca de cestas básicas... Mas também pela enorme dedicação e amor ao trabalho não mais alienado, do que resultam aumentos inesperados de produtividade e grande redução de perdas e desperdícios. E, finalmente, pelo aprendizado por parte dos novos administradores das técnicas e manhas da gestão de comprar e vender, de receber e dar crédito, de inovar produtos e processos e de tecer relações solidárias com outras autogestões.

O fomento e o apoio a entidades que se transformaram em cooperativas de trabalhadores também passaram a ser desenvolvidos pela União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo/UNISOL criada em 1999. A origem da UNISOL está vinculada ao sindicato dos Metalúrgicos do ABC¹⁰ paulista que é ligado a Central Única dos Trabalhadores/CUT e ao sindicato dos Químicos da mesma região, que passaram a discutir,

¹⁰ Região que envolve as cidades paulistas de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

neste período (década de 1990), a formação de cooperativas e autogestão, como meio de garantir a manutenção de postos de trabalho. Outra entidade de apoio à economia solidária e vinculada ao movimento dos trabalhadores é a Agência de Desenvolvimento Solidário/ADS ligada a CUT. Segundo Singer (2000, p. 26) a ADS mobilizou sindicatos em apoio à economia solidária e se empenhou na construção duma rede nacional de crédito solidário, formado por cooperativas locais de crédito que criaram um banco cooperativo para lhes dar apoio.

Outro ator que contribuiu com o processo de criação da economia solidária no país foi o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST que organiza diferentes tipos de cooperativas autogestionárias a fim de viabilizar economicamente os assentamentos. Inicialmente foram criadas as Cooperativas de Produção Agropecuária (1989). Segundo Singer, o MST criou entre 1989 e 1990 o Sistema Cooperativista dos Assentados/SCA.

O SCA pretende abranger todos os assentados, inclusive os individuais. Através dele, o MST procura dar aos assentamentos uma estruturação democrática, em que a economia solidária possa avançar na medida em que mais e mais assentados percebam que a cooperação vale a pena e oferece menos riscos que a atividade individual isolada. (SINGER, 2005, p.106)

Todas as cooperativas criadas em áreas de assentamento do MST estão congregadas a Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB).

Outras entidades que se constituíram nesse período foram as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares/ITCP's¹¹, resultado do movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, movimento liderado pelo sociólogo Betinho, que mobilizou brasileiros entre os anos de 1992 e 1994. A iniciativa reúne professores, alunos de graduação e pós-graduação, funcionários pertencentes às diferentes áreas do conhecimento que passaram a exercer papel fundamental na criação dos chamados empreendimentos solidários.

O envolvimento das universidades com a construção da economia solidária é particularmente importante, pela capacidade de pesquisa e de elaboração

¹¹ As ITCPS constituem uma rede de Universidades que se reúnem trimestralmente para trocar experiências e organizar atividades conjuntas.

teórica que possuem. Estudantes, professores e técnicos se engajam na formação e incubação de cooperativas populares, recém-formados criam suas próprias cooperativas, experiências autogestionárias (como cooperativas de crédito) são espaços de aprendizagem no próprio campus, mas também de observação e reflexão sobre esse modo de produção revivido e seu papel na sociedade contemporânea. (SINGER, 2003, p.125)

Projetos semelhantes são levados a cabo por Universidades que fazem parte da Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho/UNITRABALHO¹², constituída por universidades públicas e privadas. Para Gaiger (2004, p.9), a UNITRABALHO foi fundada com o propósito de consorciar as Universidades em torno de ações em prol do conhecimento e da emancipação do mundo dos trabalhadores e veio com naturalidade integrar os esforços, teóricos e práticos, de compreensão e de propulsão das iniciativas de economia solidária. Além das instituições citadas anteriormente, outras entidades contribuíram nesse período para o ressurgimento da economia solidária. Entre elas destacam-se a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional/FASE¹³ e o Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul/PACS¹⁴ no Rio de Janeiro e a Associação Brasileira de Autogestão/ATC em São Paulo, entre outras. Além disso, as experiências das gestões municipais de algumas cidades brasileiras – Porto Alegre, Blumenau, Santo André e São Paulo – e do governo do estado do Rio Grande do Sul, foram registradas como as primeiras iniciativas governamentais no campo da economia solidária.

Avaliações apresentadas em duas oficinas de formação dos gestores públicos de economia solidária, realizadas no segundo semestre de 2005 pelo MTE e a Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, apresentaram avaliações de algumas experiências. As iniciativas de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos, cidades do estado de São Paulo, tiveram como preocupação fundamental, segundo a avaliação de Alves (2006), o combate ao desemprego. O referido autor ressalta também o crescimento do trabalho autônomo, sem carteira assinada, neste período. Para Alves (2006), outra

¹² Fundação voltada ao movimento operário e à participação das universidades.

¹³ A FASE é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que foi fundada em 1961. Sua atuação abrange seis estados brasileiros e sua sede nacional localiza-se no Rio de Janeiro. Há 40 anos é reconhecida como uma instituição presente na trajetória das lutas da sociedade brasileira e vinculada aos principais movimentos sociais e políticos do país.

¹⁴ O PACS desenvolve trabalhos de pesquisa socioeconômica e educação desde o ano de sua fundação em 1986. A proposta da instituição é colocar o trabalho e a criatividade de sua equipe ao serviço dos movimentos sociais, das entidades eclesiais, dos governos populares, dos grupos de produção associada, das escolas públicas e outras organizações de desenvolvimento solidário na tentativa de pensar a economia de forma diferente e dar outro rumo ao sistema socioeconômico.

característica comum nos municípios avaliados era que, por um lado, a iniciativa destes projetos provinha do poder público local e, por outro, que não havia uma área específica para a economia solidária. Girard (2006), ao analisar as iniciativas de Recife e Aracaju, afirma que havia dificuldade, por parte do poder público, de incentivar a sociedade civil a participar da formulação de políticas públicas nesta área. França Filho (2006) analisou a iniciativa de São Paulo e as mesmas experiências analisadas por Girard e destaca que todas envolvem políticas em construção, fundadas em parcerias, com forte vocação indutiva e voltadas para a organização da sociedade.

Na década de 1990, realizaram-se alguns encontros em prol da economia solidária com o objetivo de divulgar as iniciativas e organizar os grupos em torno de princípios norteadores. Cabe destacar ainda o papel desempenhado pelo Fórum Social Mundial/FSM, realizado em Porto Alegre a partir de 2001. Criado inicialmente como oposição ao Fórum Econômico Mundial¹⁵ de Davos/Suíça, o FSM ocorre simultaneamente a este desde 2001 e já teve como sede cidades em diferentes países¹⁶. O FSM é definido pelos seus criadores¹⁷ como um espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo. Uma das características do FSM é a pluralidade temática e dos participantes, a variedade de atividades distintas e em locais também bem diferenciados. Além de conferências, oficinas e testemunhos, durante o FSM, centenas de ativistas sociais e manifestantes se reúnem para trocar informações, discutir e propor alternativas para “Um Outro Mundo é Possível”, com manifestações que envolvem além do

¹⁵ Desde 1971 reúne presidentes de grandes corporações transnacionais e líderes de países desenvolvidos em Davos na Suíça.

¹⁶ Foram realizadas edições em Porto Alegre/Brasil (2001, 2002, 2003 e 2005), Mumbai/Índia (2004), Venezuela, Mali e Paquistão (2006), Nairóbi/Quênia (2006), Belém/Brasil (2009). Durante o ano de 2010 foram realizados Fóruns em diferentes cidades do mundo a fim de discutir as questões locais e preparar o FSM de 2011 que comemorou os 10 anos do evento.

¹⁷ A iniciativa partiu do empresário Oded Grajew e do ativista Francisco Whitaker e logo depois contou com o envolvimento de oito entidades que se propuseram contribuir com a organização do encontro: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC), Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP), ligada a CNBB, Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES), Central Única dos Trabalhadores (CUT), IBASE, Centro de Justiça Global/CJB e MST.

teor social, a arte e a cultura. O FSM foi dividido em quatro eixos temáticos¹⁸, os quais abarcam os principais temas a serem debatidos. Na primeira edição do FSM economia solidária foi discutida durante dois dias dentro do eixo 1: a Produção de Riqueza e a Reprodução Social, em uma oficina que reuniu cerca de 700 pessoas. Depois das discussões foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de garantir, junto aos organizadores do FSM, que o movimento e experiências de economia solidária fossem reconhecidos como contribuição para “outro mundo é possível”. Segundo Amorim & Araújo (2004) a grande novidade no Fórum foi a constatação de que começaram a surgir políticas públicas para apoiar demandas sociais como a economia solidária. Conforme Lima (2009), os Fóruns Sociais Mundiais de 2001 a 2005 realizados em Porto Alegre e, posteriormente, em outras cidades do mundo, possibilitaram a consolidação do debate e do movimento da economia social e solidária no Brasil e incorporam as vertentes europeias e latino americanas.

Conforme dito anteriormente, a fim de viabilizar a discussão da economia solidária durante o I FSM, foi constituído um Grupo de Trabalho/GT brasileiro de economia solidária. Este GT era composto por redes e organizações composta por diferentes segmentos: rural, urbano, estudantes, igrejas, bases sindicais, Universidades, práticas governamentais de políticas sociais, práticas de apoio ao crédito, redes de informação e vínculo às redes internacionais. Publicação do Ministério do Trabalho e Emprego/MTE (2007) afirma que o GT foi constituído a partir de doze entidades e redes nacionais que em momentos e níveis diferentes participavam do GT-Brasileiro: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. No ano seguinte o GT realizou a I Plenária Brasileira de Economia Solidária, elaborou Carta ao presidente Lula intitulada “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento” e encaminhou ao recém eleito Presidente da República. A carta apresentava ao futuro governo as diretrizes gerais da economia solidária e reivindicava a criação de espaço na esfera federal.

¹⁸ 1. A Produção de Riqueza e a Reprodução Social; 2. O Acesso às Riquezas e a Sustentabilidade; 3. A Afirmação da Sociedade Civil e os Espaços Públicos; 4. Poder Público e Ética na Nova Sociedade.

A II Plenária foi realizada em janeiro de 2003, durante o FSM de Porto Alegre, definiu a agenda de mobilização de debates e sensibilização pelas regiões do país e legitimou o GT-Brasileiro como promotor do processo de mobilização da Economia Solidária. Finalmente, em junho de 2003 realizou-se a III Plenária Brasileira de Economia Solidária, com a participação de 17 estados da federação e a participação de pessoas de diferentes regiões do país. Neste evento foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária/FBES, com a finalidade de articular as experiências de economia solidária no território nacional e representá-las junto aos governos e fóruns internacionais (BARBOSA, 2007). O FBES é composto dos três segmentos do campo da Economia Solidária: empreendimentos da economia solidária, entidades de assessoria e/ou de fomento e gestores públicos e representa a organização econômica e social da economia solidária através de diversas atividades que compõem o movimento no país. Um dos resultados do trabalho do FBES foi a constituição da Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, produto da articulação de gestores e gestoras de políticas de economia solidária de Prefeituras, Governos Estaduais e do Governo Federal.

A iniciativa partiu dos gestores e gestoras de políticas públicas que participaram do processo de criação do FBES desde 2001, com a missão de ampliar o debate e a proposição de ferramentas adequadas dentro do Estado brasileiro para o fomento ao desenvolvimento da economia solidária, bem como estimular e fortalecer a organização e participação social deste segmento nas decisões sobre as políticas públicas. (site do FBES).

Cabe destacar a aprovação pelo Congresso Nacional, em junho de 2003, do projeto de lei do Presidente da República que propôs a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária/SENAES vinculada ao MTE, que iria implantar, logo depois, o programa de Economia Solidária, com financiamentos específicos aos empreendimentos e cujo tema é objeto de investigação da pesquisa ora apresentada. A SENAES foi criada com a publicação da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto no 4.764, de 24 de junho de 2003, com o objetivo de dar respaldo à principal meta do Governo Federal para o MTE, que é o desenvolvimento econômico com crescimento e inclusão social (BRASIL, 2003). No portal do MTE é apresentado o objetivo do programa: fortalecer e divulgar a economia solidária nacional, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.

Nos documentos oficiais da SENAES/MTE os princípios norteadores da economia solidária são assim definidos: “*Cooperação*: existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária. Envolve diversos tipos de organização coletiva: empresas autogestionárias ou recuperadas (assumida por trabalhadores); associações comunitárias de produção; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos (mulheres, jovens etc.); clubes de trocas, etc. Na maioria dos casos, essas organizações coletivas agregam um conjunto grande de atividades individuais e familiares. *Autogestão*: os/as participantes das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, etc. Os apoios externos, de assistência técnica e gerencial, de capacitação e assessoria, não devem substituir nem impedir o protagonismo dos verdadeiros sujeitos da ação. *Dimensão Econômica*: é uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais. *Solidariedade*: o caráter de solidariedade nos empreendimentos é expresso em diferentes dimensões: na justa distribuição dos resultados alcançados; nas oportunidades que levam ao desenvolvimento de capacidades e da melhoria das condições de vida dos participantes; no compromisso com um meio ambiente saudável; nas relações que se estabelecem com a comunidade local; na participação ativa nos processos de desenvolvimento sustentável de base territorial, regional e nacional; nas relações com os outros movimentos sociais e populares de caráter emancipatório; na preocupação com o bem estar dos trabalhadores e consumidores; e no respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.” Portanto, segundo todos os princípios referidos, um dos elementos fundamentais da economia solidária é a participação.

3. CALDEIRÃO DE SURGIMENTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: contexto de construção da economia solidária brasileira

No capítulo anterior foram apresentados os antecedentes históricos, políticos, econômicos e sociais da economia solidária. Além disso, evidenciaram-se as principais teorias sobre o seu reaparecimento no contexto mundial, suas manifestações em diferentes países e sua gênese no Brasil. A fim de facilitar a compreensão do processo de formação da agenda pública tendo como referência a implementação do programa de Economia Solidária no governo federal em 2003, neste capítulo serão apresentadas reflexões sobre o contexto social, político e econômico do final do século XX, mais especificamente sobre as décadas de 1980 e 1990 no país. Serão analisados os acontecimentos sociais e históricos determinados pelas conjunturas locais, regionais, nacionais e internacionais dos anos anteriores.

3.1. Contexto político

No que diz respeito ao contexto político, a década de 1980 foi marcada pela efervescência política que teve como marco a luta pela redemocratização e culminou com as eleições diretas para presidente após a ditadura militar instalada no país desde 1964. Outro fato importante desta época foi a elaboração da nova Carta Constitucional de 1988 com ampliação dos direitos civis e políticos. Além disso, a nova Carta inovou no fato de trazer à tona a ideia da política social como instrumento de inclusão social com políticas sociais universais que estendia os direitos sociais às camadas mais pobres da população. Nesse sentido a nova Constituição passou a ser chamada de Constituição cidadã. No contexto político internacional destacou-se a queda do muro de Berlim, cuja demolição significou mais do que a reunificação da Alemanha. Evidenciou a crise do socialismo, abalou as utopias das esquerdas em todo o mundo e foi um momento decisivo nas transformações que ocorreram no mapa-mundi no final do século XX.

Durante a década de 1980, os movimentos sociais no Brasil explicitaram suas reivindicações até então reprimidas pela conjuntura política das décadas anteriores. Para Steil

& Carvalho (2001, p.5), o dismantelamento das instituições políticas clássicas, como os partidos, os sindicatos, os diretórios acadêmicos de estudantes, as entidades de bairro, assim como a interrupção abrupta de experiências educacionais e culturais junto às comunidades tradicionais e populares, criou um vazio político institucional no campo das esquerdas no país. Foi nesse contexto que as diferentes minorias (movimentos de bairros, clubes de mães, comunidades eclesiais de base, feministas, ambientalistas, etc.) emergiram e tentaram afirmar suas características a partir de questões que extrapolavam os interesses de classe. No âmbito dos movimentos dos trabalhadores surgiu o chamado novo sindicalismo urbano e rural que mostrou sua força na organização das greves do ABC paulista e nas ocupações no campo. Novos partidos foram criados (Partido dos Trabalhadores/PT, Partido Verde/PV, etc.), assim como novas centrais sindicais (Central Única dos Trabalhadores/CUT). Nesse período, estes grupos que se constituíram tinham como foco as reivindicações dos trabalhadores (salários, participação na produtividade, previdência social, etc.) e aquelas reivindicações relativas aos bens de consumo coletivo, tais como: saúde, transporte, saneamento básico, educação, etc. Em um segundo período, ampliaram-se os focos e novas dimensões da vida social que extrapolavam a polaridade capital/trabalho foram incorporadas pelos chamados novos movimentos sociais¹⁹. Nesse sentido, surgiram os movimentos vinculados às questões de gênero (feminismo, livre opção sexual), de etnia (negros e indígenas) e do meio ambiente. Segundo Steil & Carvalho (2001, p.8),

O surgimento dos chamados Novos Movimentos Sociais, formados por diferentes minorias, afirmando suas identidades a partir de questões que transcendem os interesses de classe; o crescimento do novo sindicalismo urbano e rural, fazendo eclodir as greves do ABC e as ocupações no campo; a fundação do Partido dos Trabalhadores; a expansão das associações de moradores das periferias nos centros urbanos; a visibilidade política da teologia da libertação, das pastorais populares e das Comunidades Eclesiais de Base etc. são alguns dos elementos que transformaram os anos 80 na década dos Movimentos Sociais no Brasil.

¹⁹ Segundo Gohn (1995), novos movimentos sociais é expressão europeia presente nas obras de Claus Offe, Touraine e Melucci e diz respeito aos movimentos sociais com cunhos ecológicos, movimentos de mulheres, pela paz, etc. Segundo a autora, estes movimentos se contrapõem aos velhos movimentos sociais, em suas práticas e objetivos, ou seja, se contrapõem ao movimento operário-sindical, organizado a partir do mundo do trabalho.

Sobre as características dos chamados novos movimentos sociais, Gohn (1987) destaca duas novidades: uma nova concepção para o novo e uma divisão paradigmática. Diz:

Quanto à primeira, o novo passou a ser referência para movimentos que demandavam não apenas bens e serviços necessários à sobrevivência cotidiana – característica básica dos movimentos populares, que inscreviam suas demandas mais no campo dos direitos sociais tradicionais: direito à vida com reivindicações de alimento, abrigo e outras condições básicas para a sobrevivência elementar do ser humano. O novo nos movimentos ecológicos, das mulheres, etc. referiam-se a outra ordem de demanda, relativa aos direitos sociais modernos, que apelavam para a igualdade e a liberdade, em termos de raça, gênero e sexo. A divisão paradigmática ocorreu no âmbito das interpretações das ações, nas análises. (p.283)

Entre os movimentos sociais surgidos na década de 1980 destacou-se a criação do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST, em 1984. O MST se organizou em torno da luta pela terra, pela reforma agrária e é considerado um dos mais expressivos movimentos sociais da realidade brasileira. O MST se constituiu numa longa trajetória de lutas sociais no campo brasileiro²⁰, em função de fatores como o da expansão do capitalismo no campo através de incentivos à agropecuária, à agroindústria, que estimulou a criação de uma classe empresarial rural e por outro lado excluiu uma parcela do campesinato, que por insuficiência de terras ou endividamento não conseguiu competir. Sherer-Warren (1993) diz que se trata de uma exclusão individual (ou familiar), e que estes indivíduos poderão formar uma identidade coletiva e se organizar em movimentos sociais (como os Sem-Terra) quando o processo de exclusão já tiver sido concretizado. Para Melo (2007, p.113),

O MST surge em nosso cenário político e econômico propondo-se a lutar por mudanças sociais no país e pela construção de uma ‘sociedade sem exploradores e explorados’ a partir da superação da propriedade privada dos meios de produção, o que considera ser a estrutura central que sustenta a constituição das relações sociais nos moldes necessários para a manutenção do modo de produção capitalista.

²⁰ Sherer-Warren (1993) afirma que as lutas sociais no campo estiveram presentes no cenário brasileiro desde os primeiros séculos de formação da sociedade pelos colonizadores europeus. A autora cita o caso dos quilombos nordestinos no séc. XVII, os movimentos nativistas (Cabanagem, Balaiada, Forrópilha, Praieira) nos séculos XVIII e XIX.

Nascido no Paraná, em 2009, o MST completou 25 anos e dados do próprio movimento informam que conta atualmente com cerca de 1.500 militantes que atuam em 24 estados brasileiros. Diz ainda que já assentou 370 mil famílias em 1.800 assentamentos. A trajetória do movimento é marcada por conflitos, violência e assassinato de inúmeras lideranças. Segundo Gohn (2010), o MST mudou a pauta de reivindicações dos trabalhadores brasileiros adequando-se ao mundo globalizado. O referido movimento introduziu na agenda pública uma alteração à pauta já tradicional dos trabalhadores rurais (de acesso a terra, para nela morar e produzir) composta de três novas reivindicações: acesso ao crédito, numa política de democratização da propriedade, apoio técnico aos assentamentos e organização do trabalho de forma associativa – as cooperativas de produção. Segundo a autora, o movimento também se destaca pelo eficiente trabalho de mídia e marketing político de suas demandas pela reforma agrária, bandeiras e místicas²¹, além do trabalho de educação desenvolvido nas escolas dos assentamentos.

No que diz respeito às análises teóricas sobre esse período, Gohn diz que o pensador italiano Antonio Gramsci é um dos autores de referência para as reflexões sobre os movimentos sociais na América Latina. As discussões teóricas sobre os movimentos sociais foram influenciadas pelo pensamento de Gramsci no que diz respeito à relação Estado e sociedade civil. Gohn (1987) afirma que a noção de Estado ampliado de Gramsci constitui outro elemento para a compreensão da importância das lutas e do cotidiano dos indivíduos, ainda que este cotidiano esteja marcado por contradições gerais da sociedade. Diz:

Falar em Estado ampliado significa falar de uma ampliação de seu campo de atuação e de seu significado simbólico. Ou seja, o Estado seria uma somatória da sociedade civil e da sociedade política, não se resumiria aos órgãos de poder das esferas governamentais. Usar esta concepção significa sair da noção restrita de um mero espaço de poder a serviço da classe dominante – um comitê executivo da burguesia, como foi denominado por

²¹ Segundo Melo (2007), a mística é descrita nos documentos do MST como um sentimento que emerge como uma espécie de certeza afetiva (não indutiva, empiricamente comprovada) de que aquilo com que se sonha irá de fato se realizar, apesar da adversidade e graças ao poder de transformação das camadas populares organizadas. Segundo a autora, entende-se que este processo se constitui como uma espécie de síntese e/ou mediação entre a compreensão cognitiva do significado abstrato do projeto social pelo qual o movimento se propõe a lutar e que pretende construir; e o investimento afetivo, motivacional, necessário para romper com o imobilismo e impulsionar o engajamento concreto em ações que permitam materializar tal projeto.

alguns – e reconhecer que os conflitos sociais e a luta de classes perpassam os aparelhos estatais.

A autora afirma que a relação dos movimentos sociais com o Estado na visão de Gramsci mostra que se o Estado não é uma instância específica, mas um conjunto de instituições que se diluem entre a sociedade civil e a sociedade política, ainda que o poder de coerção e de dominação esteja localizado predominantemente num dos pólos (sociedade política), a sociedade civil possui mecanismos e organismos que forçam as alterações na correlação das forças em luta.

Este aspecto tem sido erroneamente interpretado por alguns analistas que atribuem ao Estado o poder indutor de mudanças sociais, mas esta não é a posição de Gramsci. Ele assinala que se trata de um processo dialético, conflituoso e contraditório. (GOHN, 1987, p.188)

Para Gohn, isto faz com que em determinadas conjunturas políticas, o Estado, tenha de alterar suas políticas, incorporar ou abrir espaços novos às forças sociais que o pressionam. Na década de 1980, a atuação dos movimentos sociais representou o fortalecimento da relação da sociedade civil com o Estado e alterou a forma tradicional do agir político por meio dos partidos (SCHERER-WARREN, 1996).

Na década seguinte, o contexto político brasileiro sofreu alterações que resultaram em mudanças significativas nos papéis desempenhados pelos movimentos sociais. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, ocorre a primeira eleição presidencial após o período ditatorial e é eleito Fernando Collor de Mello cuja campanha foi marcada pelo discurso de combate a corrupção. Por outro lado, o contexto do capitalismo internacional, por meio das agências internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.), impõe ao país exigências que alteram o papel do Estado. Para atender as demandas dos referidos organismos internacionais, o presidente recém eleito lança plano econômico baseado em congelamento de salários, demissão de funcionários públicos, privatização de empresas estatais e abertura do mercado brasileiro para as importações. A fragilidade da base de apoio político de Collor no Congresso Nacional dificultou a implantação das reformas na Constituição de 1988, essenciais ao ajuste neoliberal. Nos anos seguintes, denúncias de corrupção desencadearam campanha popular intitulada “Fora Collor” que exigia o *impeachment* do presidente, aprovado pelo Congresso

em 1992. As metas do ajuste do ajuste neoliberal foram implementadas no governo seguinte de Fernando Henrique Cardoso/FHC, eleito em 1994 sob a euforia de consumo e confiança resultante do plano econômico – o Plano Real, desenvolvido quando FHC era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco (o vice que assumiu com a saída de Collor). (MATOS, 2009). Fortalecido pela ampla coalizão de forças conservadoras que o apoiaram, FHC aprovou emendas que garantiram sua reeleição e privatização em larga escala; redução drástica dos investimentos do Estado em políticas sociais; reforma administrativa (para reduzir os gastos com funcionários e implantar a lógica do Estado mínimo); reforma previdenciária (reduzindo direitos de seguridade dos trabalhadores); flexibilização da legislação trabalhista. Nesse período, o discurso dominante da mídia, dos empresários, da opinião conservadora em geral é que o Estado gasta em excesso, é incapaz de gerir adequadamente suas atividades e que cabe ao mercado o papel de organizar a sociedade “Menos governo, menos miséria”: austeridade, corte de gastos, desregulamentação, liberdade de iniciativa, transferência de responsabilidades para o setor privado. (CRUZ, 2000).

Além destas alterações no contexto político dos anos de 1990 em relação a década anterior, a CF de 1988 mudou o papel desempenhado pelos entes federativos até aquele momento, isto é, os estados e os municípios brasileiros passaram a assumir responsabilidades que anteriormente eram da União. Tanto o novo paradigma econômico como os compromissos assumidos com a nova Constituição trouxeram novas funções para o Estado brasileiro na década de 1990. Por um lado os municípios, como entes federativos autônomos, passaram a receber impostos arrecadados pela União, e por outro assumiram responsabilidades em áreas fundamentais como saúde e educação. Além disso, foram criados fóruns de participação legítima dos cidadãos por meio dos conselhos estruturados com representantes do Estado e da sociedade civil organizada. Ocorre então uma mudança no modo de atuação dos movimentos sociais que são chamados a atuar nas diferentes estruturas do Estado para executar ações que antes eram desenvolvidas pelo poder público. Nesse momento muitos movimentos sociais se estruturam por meio de organizações não-governamentais, com corpo técnico permanente e passam a gerir e executar, parte das políticas sociais descentralizadas para Estados e municípios. Pesquisadores e estudiosos dos movimentos sociais (DAGNINO, 1994; AVRITZER, 2004; RICCI, 2010) afirmam que nos anos de 1990, ocorreu uma institucionalização destes movimentos.

3.2. Contexto social

Quanto ao contexto social, a estrutura de desigualdade social do país tornou-se mais nítida após o período ditatorial vivido pelo país durante 20 anos. Em 1989, 10% dos mais ricos concentravam 30 vezes mais do que os recursos dos 40% mais pobres. O *Atlas da exclusão social: os ricos no Brasil*, na edição de 2004, afirma que os 10% mais ricos da população impõem, historicamente, a ditadura da concentração, pois chegam a responder por quase 75% de toda riqueza nacional. Enquanto os 90% mais pobres ficam com apenas 25%. De acordo com o referido *Atlas*, embora o país possua aproximadamente 60 milhões de famílias, 45% de toda a renda e a riqueza nacionais são apropriados por apenas 5 mil famílias extensas. Entre 1980 e 2000, quando o crescimento econômico obteve os menores índices de sua história, a presença dos ricos se tornou geograficamente mais concentrada. O *Atlas* afirma que somente quatro cidades (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte) concentram quase 80% de todas as famílias ricas do país.

Fatores externos ao país como o aumento do preço do petróleo, o desemprego estrutural, externos e internos, tais como a hiperinflação, o fracasso sucessivo de planos de estabilização econômica, etc. contribuíram para o crescimento da quantidade de pessoas excluídas em todas as regiões do Brasil. Por outro lado, a situação tornou-se mais grave porque o país apresentava um sistema de proteção social (saúde, educação, previdência, assistência social, trabalho e emprego) em construção, fragilizado pelas dificuldades de implementação das propostas inseridas pela Constituição de 1988 em um contexto de instabilidade econômica. Isto porque o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, que marcou os anos de 1980, colocou a luta política por direitos sociais básicos, expandiu algumas políticas públicas e introduziu a noção de seguridade social. A universalização dos direitos sociais é um dos primeiros capítulos da Carta Magna²² do país. Apesar disso, a concretização de tais direitos tem sido um dos desafios que o Brasil tem enfrentado com relativa dificuldade ao longo de sua história recente.

Segundo Silva *et al* (2006), a construção da proteção social estatal, que remota aos anos de 1930, mostra que a regulação do Estado brasileiro, no campo das políticas sociais, tem, historicamente, se efetivado mediante programas e ações fragmentadas, eventuais, portanto, descontínuas. Nesse período, o Estado assumiu o papel de promotor do bem-estar

²² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.CF 1988.

social com base no mercado de trabalho, rigidamente 1970 e 1980, alguns programas e serviços sociais foram expandidos em uma tentativa de compensar a repressão aos movimentos sociais e aos movimentos sindicais. Conforme anunciado anteriormente, a rearticulação dos chamados novos movimentos sociais, o reordenamento dos partidos políticos com estruturação de novos partidos fez com que novas demandas sociais fossem incorporadas a Constituição de 1988.

Segundo Draibe (2002), as características do sistema de proteção social até este período se apresentavam da seguinte forma:

... fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza. Ora, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social; no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados.

Os indicadores sociais das décadas de 1980 e 1990 emergem de forma expressiva e revelam a insuficiência das políticas sociais executadas até então. No que diz respeito à educação, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE apresentam a seguinte situação:

Tabela 01: Taxa de analfabetismo do país entre 1986 e 1997

ANO	TX DE ANALFABETISMO ENTRE A POPULAÇÃO DE 15 ANOS E MAIS (%)
-----	--

1986	20
1987	20
1988	17
1989	19,7
1990	19
1991	19
1992	18,3
1993	16,3
1995	15,5
1996	14,7
1997	14,7

Fonte: IBGE (2000)

Apesar do movimento decrescente da taxa o perfil educacional da população adulta brasileira entre 1980 e 1997 era reconhecidamente baixo, inferior ao da maioria dos países latino-americanos, em particular, à Argentina (2,8%, em 2001) e ao Chile (4,3%, em 2002). O número médio de anos de estudos da população de 25 anos ou mais era de 3,9 anos em 1980 e de 5,7 anos para os homens em 1996 e de 3,5 para 6,0 anos para as mulheres. Além da elevada taxa de analfabetismo do país neste período, agregam-se problemas no que diz respeito a repetência, defasagem e evasão escolar. Quanto aos indicadores sociais de trabalho, à taxa de desemprego neste período é revelada pelos dados da Comissão Econômica para América Latina/CEPAL que apontavam o seguinte para a América Latina:

Tabela 02 - Taxa de desemprego entre 1980-2004

ANO	POPULAÇÃO (milhões)	TAXA DE DESEMPREGO (% da força de trabalho)
1980	343	7,7
1990	423	7,3
2004	533	10,0

Fonte: CEPAL (2006b).

No Brasil, o IBGE afirma que os valores da taxa de desocupação²³ para os anos de 1992, 1993, 1995, 1996 foram, respectivamente, de 6,5%; 6,2%; 6,1% e 6,9%. Além disso, na década de 1990 surgem denúncias de trabalho escravo de crianças e adultos em vários estados brasileiros, principalmente nos trabalhos de corte de cana e em carvoarias. Dados do IBGE e da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar/PNAD de 2001 informam que existiam 2.231.974 crianças e adolescentes na faixa etária entre 5 e 14 anos trabalhando, sendo que 296.705 (13%) eram crianças na faixa etária entre 5 e 9 anos e 1.935.269 eram de 10 a 14 anos (87%). Em resposta às denúncias, o Governo Federal cria, em 1996, o Programa Vale Cidadania, mais tarde denominado Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI, implementado em parceria com estados, municípios e sociedade civil. Inicialmente, restritos a área rurais, foi estendido para crianças e adolescentes trabalhadores residentes em área urbanas, principalmente aqueles que trabalhavam em lixões.

Quanto à saúde, a taxa de mortalidade²⁴ no país apresenta pequenas alterações entre as décadas de 1990 a 2000. Estudos da área de saúde evidenciam a relação da mortalidade infantil a fatores educacionais, renda, saneamento básico e acesso a bens e serviços. Além disso, pode ser agregada a qualidade dos serviços de atenção básica a saúde.

**Tabela 03 – Taxa de mortalidade Infantil segundo as Grandes Regiões,
Brasil, 1930/1990**

ANO	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%)					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1930	162,4	193,3	193,3	153,0	121,0	146,0
1935	152,7	170,0	188,0	145,0	120,0	133,0

²³ Taxa de desocupação (ou desemprego aberto) - percentagem das pessoas desocupadas, em relação às pessoas economicamente ativas.

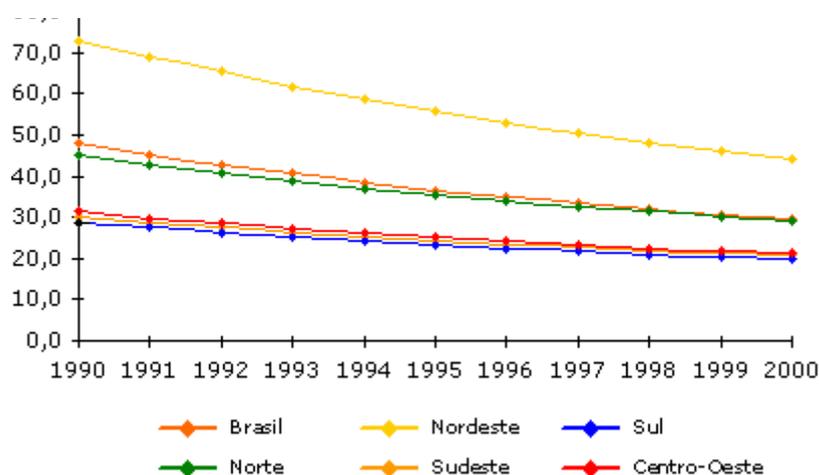
²⁴ Crianças menores de 1 ano de idade que morrem por 1000 nascidos vivos durante o período de 1 ano.

1940	150,0	166,0	187,0	140,0	118,0	133,0
1945	144,0	156,0	185,0	130,0	113,0	123,0
1950	135,0	145,4	176,0	122,0	109,0	119,0
1955	128,2	127,5	169,6	108,0	94,7	114,0
1960	124,0	122,9	164,1	110,0	96,0	116,0
1965	116,0	111,3	153,5	96,0	84,0	99,0
1970	115,0	104,3	146,4	96,2	81,9	89,7
1975	100,0	94,0	128,0	86,0	72,0	77,0
1980	82,8	79,4	117,6	57,0	58,9	69,6
1985	62,9	60,8	93,6	42,6	39,5	47,1
1990	48,3	44,6	74,3	33,6	27,4	31,2

Fonte: IBGE (1999)

Embora a tabela acima e o gráfico abaixo apresentem queda na taxa de mortalidade ao longo dos anos no país, em ambos, os dados evidenciam a continuidade da desigualdade social entre as diferentes regiões do país. Historicamente as regiões norte e nordeste são as áreas do Brasil que contam com menor cobertura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta regular de lixo, aspectos que tem influência direta na mortalidade infantil.

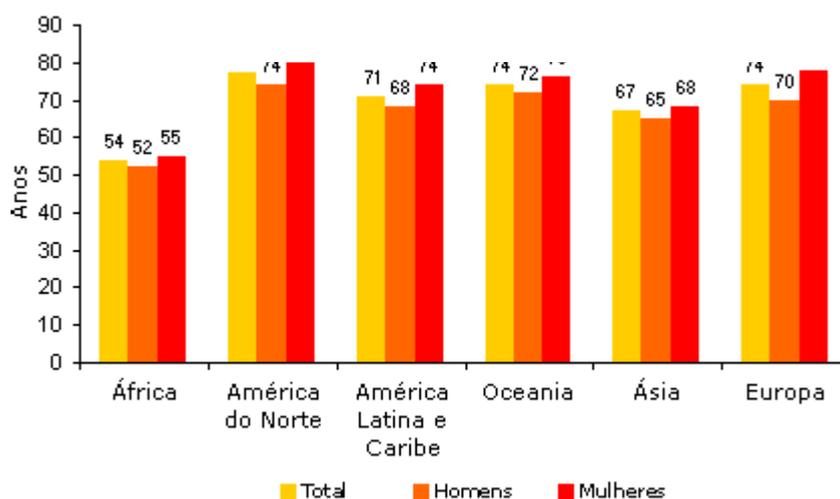
Gráfico 02: Taxa de mortalidade Infantil Total nas Grandes Regiões 1990/2000



Fonte: Censo Demográfico 2000, Fecundidade e Mortalidade Infantil, Resultados Preliminares da Amostra. IBGE, 2002.

Quanto à esperança de vida, os dados do IBGE apresentam uma curva ascendente. Na década de 80 eram 61,8 anos de idade, aumentou para 60 anos em 1990 e para 68 anos em 1999. Apesar disso, quando se compara com a média da América Latina, as taxas apresentadas pelo país são inferiores.

Gráfico 03: Esperança de vida por sexo e continentes, 2001



Fonte: 2001, Cuadro de la población mundial.
Population Reference Bureau (edición en folleto), Washington, 2001.

Até 1984 os gastos públicos federais eram centralizados e a execução das políticas eram fragmentadas entre diferentes instituições que facilitava o clientelismo. Draibe (2002) também destaca nesse período o desperdício e a deficiência da máquina pública. Segundo a autora, os mais necessitados não eram beneficiados em sua totalidade e havia densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado que eram responsáveis pela produção de boa parte dos serviços sociais. Em 1985, com a chamada Nova República, inicia-se a descentralização nos planos políticos, fiscais e administrativos. No que diz respeito à proteção social, as principais alterações foram: ampliação e extensão dos direitos sociais; maior abrangência da seguridade social; universalização do acesso e expansão da cobertura; recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema com provisão de maior volume público de bens e serviços. Draibe (2002) chama atenção para a ampliação de alguns direitos trabalhistas, tais como tais como a redução da jornada de trabalho; a extensão da licença-maternidade; a

introdução de um pagamento adicional para as férias; a extensão de 12 para 14 anos, da proibição ao trabalho etc.

A década de 1990 se inicia com o ajuste estrutural que impõem limite às reformas sociais da recém aprovada Constituição. Neste período, a implementação das políticas sociais foi condicionada pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. (IPEA, 2007, p.8) Aliado a isso, a resistência das práticas clientelistas e corporativistas frearam as diretrizes igualitárias e universalistas das propostas de mudança oriundas da década de 1980. Segundo Draibe (2002, p.8), na segunda metade de 1990,

...a estratégia de desenvolvimento social do governo desenhava um conjunto de mudanças orientadas por três eixos: o reforço dos serviços sociais básicos, de caráter universal, envolvendo os programas de previdência social, saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento; a ênfase nos programas de trabalho, emprego e renda, voltados para gerar novas oportunidades de trabalho e eliminar formas socialmente discriminatórias ainda prevalentes no mercado de trabalho; o destaque a programas prioritários, voltados para o combate à pobreza, mas concebido como a mescla virtuosa entre programas universais e programas focalizados.

Segundo a autora, as metas estabelecidas foram parcialmente alcançadas. Ressalta, no entanto, que as alterações dos programas de enfrentamento da pobreza, de modestos resultados, desencadearam inovações significativas, entre elas a preferência por programas de transferência direta às famílias. Destaca ainda que no campo do trabalho, emprego e geração de renda, foram desencadeadas com relativo sucesso, políticas ativas de emprego e de crédito popular. Mesmo assim Draibe (2002) afirma que os esforços de proteção e bem-estar social nesse período foram insuficientes. Para Silva e Silva (2006), a opção pelo ajuste econômico no Brasil teve como consequência à estagnação do crescimento econômico e a precarização e instabilidade do trabalho, o desemprego e o rebaixamento do valor da renda do trabalho, com consequente ampliação e aprofundamento da pobreza.

3.3. Contexto econômico

No que diz respeito ao contexto econômico, a década de 80 é referenciada como a “década perdida”²⁵, marcada pela estagnação do crescimento econômico, pelos altos índices de inflação, pela diminuição do emprego e piora na distribuição de renda. Para Steil (2001, p.10), neste período ocorreu um aumento da dívida interna e externa e o esgotamento da possibilidade de se manter acumulação capitalista a partir do modelo baseado na produção e exportação de bens. Segundo Pochmann (2001, p.36), a partir de 1980, a economia brasileira sofreu uma profunda inflexão.

Tomou conta do país o baixo dinamismo entre 1980 e 1999, com expansão média anual do produto de apenas 2,1%, um pouco acima da evolução demográfica, porém abaixo do comportamento da economia mundial, das nações periféricas e do centro do capitalismo mundial.

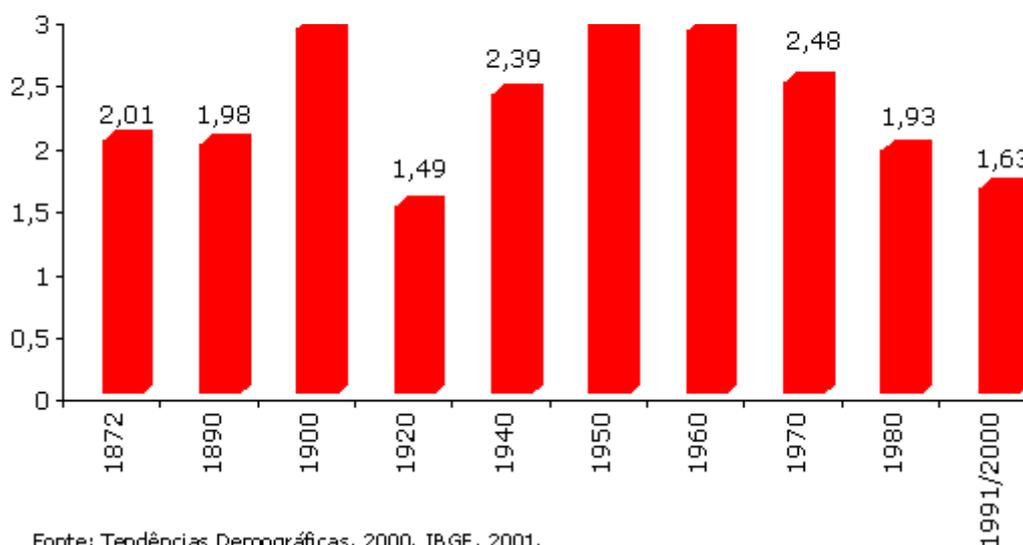
Para Carvalho (2007), a perda de dinamismo do crescimento econômico brasileiro foi marcada pelo aprofundamento dos desequilíbrios macroeconômicos internos diante de uma reversão abrupta do cenário econômico internacional. Os referidos autores afirmam que na década de 1980, o modelo adotado entre 1930-80 entrou em crise juntamente com as enormes transformações do cenário internacional, transformações estas que se manifestaram com o primeiro choque do petróleo em 1974, e culminaram, em 1979, com o súbito aumento da taxa de juros internacional. Faria (1992, p.109) diz que:

Além de ter se caracterizado por uma significativa inflexão nas taxas históricas de crescimento, a década de 80, no Brasil, foi marcada pela *instabilidade econômica*: iniciou-se com a forte recessão de 1981-1984, experimentou taxas ascendentes no período 1985-6, voltando a diminuir seu ritmo de crescimento no final do período. Perda de dinamismo com instabilidade, portanto, foi a marca da década. Os anos 80, por outro lado, se caracterizaram por elevado dinamismo político, quer do ponto de vista da mobilização e da organização dos interesses, quer do ponto de vista eleitoral.

²⁵ Expressão utilizada por especialistas de diferentes áreas (GOHN, 1995, p.124; FURTADO, 1998, p.43) assim como instituições (DIEESE, 2001) para designar a situação econômica do país durante a década de 1980.

O autor diz que entre 1979 e 1989 o PIB brasileiro praticamente não cresceu em termos reais, apesar do declínio experimentado pelo crescimento populacional nesse período. Dados do IBGE sustentam a constatação do autor quando apresentam a queda da taxa de crescimento populacional dos anos 80.

Gráfico 04: Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual – 1872/2000



Para Faria (1992, p.109) o agravamento da situação esteve associado à piora na distribuição da renda e à diminuição no ritmo da oferta de empregos provocada por uma década de estagnação e de surtos inflacionários. Pochmann (2001) afirma que em 1986 o Brasil ocupava a décima terceira posição no *ranking* do desemprego mundial. Entre a década de 1980 até 1994 houve o fracasso sucessivo de oito programas de estabilização, quatro diferentes moedas (uma a cada trinta meses), onze índices de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de cambio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre a autoridade fiscal (SANTOS, 2000).

Ainda nos primeiros anos da década de 1980, iniciou-se a reestruturação produtiva caracterizada pela redução dos custos através da redução da força de trabalho, de que foram exemplo os setores automobilísticos e o de autopeças e, posteriormente, os ramos têxteis e

bancário, dentre outros. Segundo Antunes (2004), de modo sintético pode-se dizer que a necessidade de elevação da produtividade ocorreu através de reorganização da produção, redução do número de trabalhadores, intensificação da jornada de trabalho dos empregados, surgimento dos Círculos de Controle de Qualidade/CCQ's e dos sistemas de produção *just-in-time*²⁶ e *kanban*²⁷, dentre os principais elementos. Antunes (2004), citando Pochmann, diz que se no auge da expansão do emprego industrial o Brasil chegou a possuir cerca de 20% do total de empregos na indústria de transformação, vinte anos depois, a indústria de transformação absorvia menos de 13% do total da ocupação nacional. Diz o autor, ainda citando Pochmann, que, em 1999, o Brasil estava em terceiro lugar em volume de desemprego aberto e representava 5,21% do total do desemprego global (sendo que sua população economicamente ativa/PEA²⁸ representava 3,12% da PEA mundial). Em 1986, esse índice encontrava-se em 13º lugar no desemprego global e representava 2,57% da PEA global e 1,68% do desemprego mundial. Além disso, no final da década de 1980 o cenário sociopolítico brasileiro sofreu significativas alterações que reverberou na economia do país. Ocorreu, em 1989, a primeira eleição direta para presidente após vinte anos de ditadura militar e o Estado brasileiro iniciou o chamado ajuste neoliberal, que acarretou uma série de transformações em suas estruturas. Progressivamente, o Estado se isentou de suas responsabilidades sociais e transferiu para a sociedade civil parte do seu papel de garantidor de direitos. Tais alterações decorreram do chamado Consenso de Washington²⁹, que se

²⁶ Termo utilizado nos modelos de produção toyotista e taylorista. Pode ser traduzido como “justo a tempo”, ou no “momento exato”, e corresponde à forma de administração da produção industrial e de seus materiais segundo a qual a matéria-prima e os estoques intermediários necessários ao processo de produção são supridos no tempo certo e na quantidade exata. Assim, consiste na redução dos estoques de matéria-prima e peças intermediárias, conseguidas com base na linearização do fluxo da produção e de sistemas visuais de informação (*kanban*). Por meio dela busca-se chegar a um estoque zero. O sistema *just-in-time* requer a transformação do layout tradicional da fábrica em seções fixas, constituídas por máquinas similares (setor de tornos, de fresas, etc.) em uma sequência de pequenas unidades ou células independentes que funcionam como clientes e fornecedor. Assim, cada unidade de produção emite à unidade anterior, por intermédio de um cartão (*kanban*), a informação de quantas peças devem ser produzidas, ou a quantidade de matéria-prima necessária (FRANZOI, 2006).

²⁷ *Kanban* é um vocábulo japonês cujas traduções literais são anotação visível, placa visível e, de forma genérica, cartão, placa. Muitas vezes o termo tem sido utilizado para designar o modelo japonês ou o *just-in-time/JIT* (FRANZOI, 2006).

²⁸ População economicamente ativa (PEA) é o conjunto das pessoas que, num determinado contexto espaço-temporal, desempenha uma atividade econômica, remunerada ou não, somado ao número de pessoas que, desocupadas, estão a procura de inserção no mercado de trabalho (HOLZMANN, 2006).

²⁹ A expressão Consenso de Washington nasceu em 1989, criada pelo economista inglês John Williamson, ex-funcionário do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional/FMI. Numa reunião do Institute for International Economics/IEF, Williamson propôs uma agenda de políticas baseadas em dez áreas de reformas com as quais o governo dos EUA poderia concordar como solução para a crise econômica dos países da América Latina. Essas dez áreas incluíam os seguintes pontos: disciplina fiscal, redirecionamento dos gastos públicos, reformas tributárias, taxas de câmbio

sobrepôs a autonomia e soberania dos Estados nacionais dos países pobres e estabeleceu uma nova ordem internacional. Segundo Soares (2000), foram adotadas medidas cujo objetivo era fazer um ajuste estrutural que se resumia, em curto prazo, na diminuição do déficit fiscal para reduzir o gasto público, na aplicação de uma política monetária restritiva para combater a inflação, e fazia prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. Em médio prazo, os objetivos eram transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior, atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado, comprimindo o setor estatal, e promover uma estrutura de preços sem distorções.

A partir do lançamento do Plano Real em 1994, os contornos do ajuste brasileiro tornaram-se mais nítido. O eixo central na condução da política econômica foi o combate da inflação, cujo sucesso seria fundamental para a retomada do crescimento, segundo o discurso do governo da época. Além disso, a proposta de “desregulamentação” da economia defendia a abolição da regulação do Estado sobre os preços da economia em geral e sobre as relações capital-trabalho. Iniciou-se também o processo de privatização das estatais a fim de reduzir as interferências do setor público. Essas medidas de privatização (privatização de empresas públicas – bancos, companhias estatais de eletricidade, telefonia, correios, entre outras), desnacionalização, integração e globalização³⁰ impuseram, portanto, políticas de cortes de gastos públicos com a justificativa da necessidade de equilibrar o orçamento e de dedicar estes recursos para pagamento da dívida. Agregado ao processo de privatização veio o discurso da ineficácia e falta de eficiência do setor público ao contrário do setor privado, o único capaz de possuir uma “racionalidade” e uma “vocação” capaz de levar ao crescimento econômico. Conforme Soares (2000), essa ideologia espalhou-se para além dos limites do setor produtivo, estendendo-se para a área social, como a Saúde e a Educação, em que a superioridade do setor privado foi apregoada. Segundo Soares (2000), uma das estratégias neoliberais mais disseminadas e que acompanhou a descentralização da execução das políticas sociais do governo federal para os municipais e a privatização dos serviços públicos foi a

competitivas, liberalização comercial, financeira e dos investimentos estrangeiros diretos, privatização, desregulamentação, direitos de propriedade (CAMARGOS, 2004).

³⁰ A globalização, intensificada durante a década de 90 do século XX, é constituída pela: mundialização dos mercados; dinamização do mercado mundial; acumulação flexível; liderança econômica dos grandes bancos e empresas transnacionais; revolução tecnológica; estabelecimento do referencial teórico neoliberal nas políticas econômicas e sociais; subordinação dos países periféricos aos de capitalismo avançado. A intensificação do capital, em âmbito mundial, acarreta a formação da sociedade e da fábrica global, com o rompimento dos mercados nacionais e regionais (IANNI, 1999).

focalização³¹. A ideia é a de que os gastos e os serviços sociais público/estatais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres.

No que diz respeito ao emprego e trabalho, as condições foram agravadas em função das circunstâncias impostas pelo ajuste estrutural, a chamada flexibilização³² das relações de trabalho. A partir desse contexto cresce em todo o país os índices de desemprego. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2001 apontavam que, no Brasil, a taxa de desemprego geral subiu de 3% em 1989 para mais de 8% em 1997. Em 1999 essa taxa subiu até 10%, atingindo 11,6% da PEA urbana. Para o grupo de pessoas com idade entre 10 e 24 anos, a taxa quase triplicou: passou de cerca de 5% em 1989 para mais de 14% em 1997. Em 1999 atingiu por volta de 20%, com variações significativas entre diversas faixas etárias. Em 1997, o desemprego entre os jovens brasileiros de 15 a 24 anos variou de 17,8%, para aqueles com idade entre 15 e 17 anos, a 13,3%, para o grupo de 18 a 24 anos. Isso demonstra que a taxa de desemprego dos jovens era três vezes maior do que a taxa de desemprego do grupo com idade acima de 25 anos (que era de 5,3%). Tais dados evidenciam que as vítimas do desemprego são os recém chegados à esfera produtiva, aqueles que recém ingressam na vida ativa. Diante dessa realidade é possível inferir que o desemprego pode ser apontado como um dos problemas mais graves para o país no final do século XX e início do século XXI.

As contratações temporárias permitiram às empresas enormes ganhos de lucratividade, ao mesmo tempo em que atingiram fortemente a capacidade de resistência dos trabalhadores atingidos por tais contratações e acabou por fragmentar e dificultar sua organização sindical. Para Antunes (2004), um dos setores mais impactados com o ajuste estrutural foi o dos bancários, já que no final dos anos de 1980 o setor contava com 800 mil trabalhadores e passou a ter em 2000 cerca de 410 mil empregados. Nesta década experimentou-se um salto tecnológico. A automação, a robótica e microeletrônica invadiram diversos espaços de trabalho, tais como a indústria fabril, a automobilística e os bancos. Modificaram-se as relações de trabalho e de produção do capital. Além disso, houve um crescimento do trabalho informal nas duas últimas décadas do século XX, que cresceu em todo o país e despontou como uma alternativa para trabalhadores desempregados. Os reajustes do sistema capitalista atingiram de forma diferenciada países de todo o mundo.

³¹ A focalização, assim como a descentralização e a privatização são as estratégias propostas pelo neoliberalismo para uma maior eficiência nos gastos públicos. Segundo essa estratégia, a focalização permite o direcionamento dos gastos sociais apenas aos mais necessitados (MACHADO, 2006).

³² Flexibilização é o conjunto de processos e de medidas que visam alterar as regulamentações concernentes ao mercado de trabalho e as relações de trabalho e buscam torná-las menos ordenadas a fim de possibilitar arranjos considerados inovadores diante de uma forte tradição de controle das relações laborais (HOLZMANN & PICCININI, 2006).

De acordo com dados da pesquisa de 2006, realizada pela Cepal, da ONU, a América Latina é a região de maior desigualdade socioeconômica do mundo. Os países com a maior desigualdade são, segundo o relatório da ONU de 2006, Bolívia (60,1%), Colômbia (58,6%), Paraguai (57,8%) e Chile (57,1%). A pesquisa da Cepal constatou, ainda, que o desemprego na região aumentou pelo menos em 10%. Em determinados países, como Argentina, o desemprego cresceu de 8,8% em 1990, para 19,7% em 2002, enquanto no Uruguai aumentou de 8,5% para 17%. A tabela abaixo apresenta o cenário urbano da América Latina e do Caribe entre os anos de 1985 e 1994.

Tabela 04: Desemprego aberto urbano na América Latina, 1985 -1994
(taxas médias anuais)

País	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Argentina	6,1	8,8	6,5	7,0	9,6	12,2
Bolívia	5,7	7,3	7,3	5,8	5,4	5,8
Brasil	5,3	4,3	4,8	4,9	5,4	5,2
Colômbia	13,8	10,5	10,1	10,2	8,7	9,9
Costa Rica	6,7	5,4	6,0	4,3	4,1	4,3
Chile	17,0	6,5	7,3	4,9	4,7	6,1
Equador	10,4	6,1	8,5	8,9	8,9	8,1
El Salvador	...	10,1	7,5	6,8	...	7,0
Guatemala	12,0	6,4	6,7	6,1
Honduras	11,7	6,9	7,1	5,1	7,1	7,1
México	4,4	2,7	2,7	2,8	3,4	3,5
Panamá	15,7	20,0	19,0	18,2	15,5	15,8
Paraguai	5,1	6,6	5,1	5,3	5,1	5,1
Peru	10,1	8,3	5,9	9,4	9,9	8,9
Uruguai	13,1	8,5	8,9	9,0	8,4	8,9
Venezuela	14,3	10,5	10,1	8,0	6,9	8,9
Total (média simples)	10,1	7,9	7,8	7,3	7,4	8,3

Fonte: OIT, a partir de pesquisas locais e estimativas oficiais, 1994.

Tabela 05: Desemprego aberto urbano no Caribe, 1985 -1994
(taxas médias anuais)

Barbados	18,7	15,0	17,1	23,0	24,5	25,3
Jamaica	25,0	15,3	15,4	15,7	16,3	15,8
Trinidad e Tobago	15,7	20,0	18,5	19,6	19,8	18,1

Fonte: OIT, a partir de pesquisas locais e estimativas oficiais, 1994.

Ao desemprego somou-se a pobreza e o subemprego de grupos sociais historicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento econômico. Os referidos grupos encontraram no trabalho precário³³ e na informalidade³⁴ uma alternativa na busca da sobrevivência. Dados da OIT evidenciavam que nas duas últimas décadas do século XX o trabalho informal cresceu em todo o país. O Programa Regional de Emprego para América Latina e o Caribe/PREALC, da referida agência, informa que em 1980 o percentual dos trabalhadores na informalidade atingia 24% da PEA e saltava para 29% em 1990. Nesse mesmo período diminuíram as taxas de emprego formal e protegido pela legislação trabalhista no país.

³³ Segundo Galeazzi (2006), a definição de trabalho precário contempla pelo menos duas dimensões: a ausência ou redução de direitos e garantias do trabalho e a qualidade no exercício da atividade. Na primeira, considera-se o retrocesso em relação a conquistas não constitucionais, mas acordadas no bojo das negociações coletivas, bem como a ampliação de formas de inserção ocupacional que não estendam, ao trabalhador, parte ou o todo dos direitos constitucionais. Na segunda, consideram-se a relação entre ganhos e quantidade de trabalho e, complementarmente, aspectos de qualidade ligados diretamente ao exercício da atividade.

³⁴ O termo informalidade ou expressões alusivas são utilizados para fazer referência às mutações no trabalho que estão ocorrendo desde o último quartel do século XX, associadas às transformações do sistema capitalista operadas em nível internacional (DE TONI, 2006).

Tabela 06: Desemprego no mundo em 1996, 2001, 2003 e 2006* (em milhões):

Ano	1996	2001	2003	2004	2005	2006*
Mulheres	66.7	76.9	78.7	80.2	81.5	81.8
Homens	94.7	108.3	110.2	112.5	113.2	113.4
Total	161.4	185.2	188.9	192.7	194.7	195.2

*Os números em 2006 foram estimativas preliminares.

Fonte: OIT/2007.

Assim, o trabalho informal parece despontar como uma alternativa para os trabalhadores desempregados. O setor informal é marcado pela baixa qualificação profissional, por precárias condições de trabalho, que vão desde a ausência de relações contratuais até a ausência de condições dignas de salubridade. Gohn (1997) cita Oliveira (1994) quando diz que o setor informal não tem imaginação criadora, não detêm capacidade de reação própria, é totalmente determinado pelo setor formal e não tem interesse contraditório com ninguém. Apesar da gama de dificuldades que o cercam, as análises de economistas e agências governamentais revelam seu crescimento ao longo dos anos. Além do trabalho informal e da informalidade, os setores excluídos do mercado formal de trabalho tentam resistir e buscam alternativas de sobrevivência por meio de experiências associativas e cooperativas formadas com o apoio de instituições sociais comprometidas com o enfrentamento da exclusão social (igrejas, universidades, sindicatos, etc.).

3.4. As iniciativas de geração de trabalho e renda

Conforme apresentado anteriormente, uma das consequências da opção do governo brasileiro pelo projeto neoliberal nas duas últimas décadas do século XX foi a precarização do trabalho e o crescimento da informalidade. Nesta década prevalece o aumento das ocupações terceirizadas, autônomas, temporárias, instáveis e de baixa remuneração e o avanço do mercado informal de trabalho. Por outro lado, há a desestruturação dos direitos sociais e trabalhistas da Constituição de 1988. A política social de inclusão prevista na Constituição

cidadã de 1988, que tinha como objetivo o resgate da chamada dívida social para os excluídos e previa a extensão dos direitos sociais, sofre cortes que aprofundaram ainda mais a desigualdade presente no país.

Diante do agravamento da questão do desemprego, uma das respostas de governos estaduais e federal foi a criação de programas com incentivos para a formação de cooperativas de trabalho. Tais empreendimentos foram muitas vezes constituídos com o apoio de entidades vinculadas aos movimentos sociais. Isto porque umas das modificações do contexto dos anos de 1990 foram as alterações voltadas para a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade como um todo e que tiveram como consequência a isenção do Estado das suas responsabilidades sociais e transferência para a sociedade civil parte do seu papel de garantidor de direitos. Por meio da intermediação com ONGs, em um trabalho de parceria entre o público estatal e o público não-estatal e, às vezes, com a iniciativa privada, nessa conjuntura algumas responsabilidades foram transferidas para as “comunidades” organizadas. Para Gohn (1997, p.310),

Desta interação têm surgido experiências de trabalho cooperativo no setor terciário da economia, no âmbito informal. O resultado das novas práticas tem sido além da ênfase no mercado informal de trabalho, uma redefinição no conjunto do processo de desenvolvimento social, reafirmando as propostas de desenvolvimento auto-sustentado, de parceria entre Estado e as ONG's...

Para a autora, o foco passa a ser a luta básica pela manutenção de um emprego em vez das relações de trabalho como era até então. A autora cita Razeto, que diz que a ação reivindicativa tradicional, presente nos movimentos sociais dos anos 80, transformou-se em ações solidárias alternativas, nos quais se parte de necessidades que devem ser enfrentadas coletivamente e não apenas demandadas. Em seguida são apresentadas as principais iniciativas do governo no que diz respeito à geração de emprego e renda, no período entre 1980 e 1990, assim como as iniciativas relevantes realizadas em parceria com a sociedade civil.

3.4.1. As iniciativas da sociedade civil

No período recessivo dos anos 80, os trabalhadores desempregados buscam alternativas ao trabalho e encontram apoio em alguns movimentos sociais organizados que estruturam iniciativas de autogestão e da associação. Algumas destas entidades são os Centros de Educação Popular que buscaram nestas experiências uma forma de apoio a trabalhadores que encontravam dificuldades de conseguir trabalho. Nascimento (2000, p.21 e 22) aponta características das iniciativas deste período:

Um primeiro grupo inclui cinco experiências nascidas do quadro do “desemprego sindical”, fruto das “listas negras” patrimoniais; um segundo grupo inclui três experiências cuja origem se explica por ações visando combater o “desemprego estrutural”, duas delas por mediação da Igreja popular; um terceiro grupo formado por quatro experiências surgidas da ampliação e dos movimentos de bairros; o quarto e o quinto grupos são formados por uma experiência cada. Uma que nasceu para responder aos desafios da formação técnica e político sindical dos trabalhadores; outra que surgiu como desafio de uma proposta autogestionária como demonstrativo da capacidade dos trabalhadores gerirem a produção.

Experiências de trabalho construídas em bases associativas de caráter democrático originam iniciativas de autogestão em diferentes regiões do país na década de 1980, com apoio de entidades da sociedade civil. Holzmann (2003) afirma que uma das primeiras experiências de gestão inovadora de manutenção de empregos a partir da massa falida nasceu em 1984, em Porto Alegre, quando os trabalhadores da antiga indústria de fogões Wallig assumiram a massa falida e formaram duas cooperativas: Coomec e Coofund. A partir daí iniciativas semelhantes deram origem a Cooperminas, de Criciúma (SC), antiga empresa de extração de carvão mineral Companhia Brasileira Carbonífera Araranguá/CBCA, assumida pelos trabalhadores em 1987; a Coopertextil, antiga fábrica de cobertores Parahyba, em São José dos Campos (SP), assumida pelos trabalhadores em 1994; a Coopervest, antiga fábrica da Vila Romana em Aracaju (SE), assumida pelos trabalhadores em 1994; a da Usina Catende, que foi assumida pelos trabalhadores em 1995; e é a maior empresa autogestionária do país, envolvendo 3.200 famílias de cinco municípios de Pernambuco na fabricação de açúcar e álcool (seus dirigentes afirmam que ao todo 25 mil pessoas obtêm sua renda a partir da empresa coletiva); a Bruscor, uma cooperativa de produção de cordas e calçados de Brusque (SC), fundada em 1986 por militantes de movimentos populares ligados a pastorais sociais, como parte da associação autogestionária Empresa Alternativa de Produção

Socializada/EAPS. Tais iniciativas contaram com o apoio de movimentos da sociedade civil organizada e acabaram por originar a ANTEAG, a UNITRABALHO, a ADS e UNISOL, entidades que foram citadas no capítulo que apresentou as origens da economia solidária no país. Outra entidade que apoiou as iniciativas acima referidas foi as incubadoras universitárias de cooperativas, que nasceram indiretamente da campanha “Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida” – iniciada em 1992, sob a liderança de Betinho, do IBASE –, que incentivava o engajamento de cidadãos, organizações e governos na luta contra a fome e a pobreza, através de doações de alimentos e bens de primeira necessidade para distribuir às populações mais carentes. Embora fortalecesse importantes laços de reciprocidade social, a Ação da Cidadania restringia-se à assistência imediata e emergencial.

Além das entidades mencionadas anteriormente, iniciativas de trabalho e renda contaram com o apoio da Igreja Católica com destaque para as iniciativas desenvolvidas pela Cáritas brasileira. Estas ações foram apoiadas por agências internacionais de origem eclesial, tais como Ecumenical Loan Funds For Human Development/ECLOF (Suíça), Comité Catholique contre La Faim et pour le Développement/CCFD (França), CEBEMO (Holanda), Irish Charity Working for a Just World/TROCAIRE (Irlanda), Entraide et Fraternité (Bélgica), Christian Aid (Inglaterra), MISEREOR (Alemanha), entre outras.

3.4.2. As iniciativas do Estado

Na década de 1980, com a promulgação da Constituição que incorporou a assistência social, a previdência social e a saúde como políticas constitutivas da seguridade social no país foi conquistado o direito ao seguro desemprego em 1986, cujo objetivo é:

prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude da dispensa sem justa causa, bem como auxiliar os trabalhadores requerentes na busca de novo emprego, inclusive possibilitando sua reciclagem profissional. (SILVA & SILVA et al, p.29).

O benefício é concedido por um período mínimo de 04 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses a partir da data de dispensa.

Em 1990 foi regulamentado pela lei 7.998 o Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT que havia sido instituído na Constituição de 1988. A finalidade do FAT é apoiar financeiramente ações dos governos na formação profissional do trabalhador e inserção dos segmentos mais vulneráveis no mercado formal de trabalho. Nesta década destaca-se a introdução de programas, cujo objetivo é a geração de emprego e renda, assim como melhora da “empregabilidade” das pessoas por meio de programas de capacitação e programas de crédito popular. Nesse sentido foi instituído o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), em 1994, e Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego) criado em 1996. O primeiro em parceria com o Conselho Deliberativo do FAT, destinado a linhas de crédito para pequenos empreendedores e o segundo por meio do BNDES para fomentar obras urbanas. O governo criou, entre os anos de 1996 e 1999, o Plano Nacional de Educação Profissional/PLANFOR e traçou como meta a qualificação de 20% da PEA. Segundo Draibe (2002, p.16),

A sua estratégia de implementação é descentralizada e repousa em três eixos: os Planos Estaduais de Qualificação, as parcerias com todas as redes de instituições de educação profissional do país e o mecanismo dos conselhos e comissões como base do processo decisório (o CODEFAT e as Comissões Estaduais).

Segundo a concepção do programa, os planos seriam coordenados pelas respectivas Secretarias Estaduais do Trabalho, sob orientação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego e financiados com recursos do FAT, iniciados em 1994. As redes de instituições seriam integradas pelos seguintes conjuntos de agências formadoras: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; as universidades públicas e privadas; as entidades do Sistema S (SENAI/SESI, SENAC/SESC; SENAR; SENAT/SEST, SEBRAE); os sindicatos de trabalhadores; as escolas e fundações de empresa; organizações não governamentais; escolas ligadas ao ensino profissional livre. Para Draibe (2002, p.16), no plano conceitual, o PLANFOR indica o conceito de *empregabilidade* como básico para a orientação da política de capacitação, assim como aponta como núcleo da formação profissional a *conjugação das habilidades básicas, específicas e de gestão*. Segundo a autora, o programa e os recursos

criaram entre os anos de 1996 e 1998 e atingiu cerca de 1,2 milhões de trabalhadores em 1996 e 1,8 milhões em 1997. Draibe afirma que 12% dos desempregados e 5% do total de ocupados foram contemplados com ações do referido programa.

Ações voltadas exclusivamente para a capacitação de jovens carentes foram desenvolvidas por subprogramas do Comunidade Solidária. Nos programas, Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária, o público-alvo era praticamente desprovido de proteção social, já que era destinada a iniciação profissional de jovens pobres residentes nas regiões metropolitanas e à alfabetização de jovens residentes nos municípios do Norte e do Nordeste que apresentavam as mais altas taxas de incidência de analfabetismo jovem e adulto. O programa Capacitação Solidária tinha recursos privados e tinha por objetivo a capacitação de jovens do grupo etário de 14 a 21 anos, residentes nas regiões metropolitanas – com o objetivo de facilitar sua inserção no mercado de trabalho. Segundo Draibe (2002), entre 1996 e 1999, capacitou aproximadamente 22 mil jovens. Já o Alfabetização Solidária era apoiado com recursos públicos e privados e tinha como objetivo minimizar ou reverter o quadro de altas taxas de analfabetismo de jovens de 12 a 18 anos nos municípios que concentravam as mais altas taxas de analfabetismo daquela faixa etária – passo indispensável para qualquer esforço de capacitação profissional desses grupos. Entre 1997 e 1998, alfabetizou cerca de 200 mil jovens. O eixo central destas iniciativas é a capacitação e o crédito individual, isto é, o êxito da pessoa estaria no aperfeiçoamento de suas habilidades pessoais e na obtenção de recursos. “Cada indivíduo é tido como um empreendedor potencial e é capaz de identificar as melhores opções” (THEODORO, 2000, p.16). Predomina no discurso oficial de todos os programas deste período a importância da participação da sociedade civil na sua execução.

3.5. Ideias e valores das experiências associativas

Desse caldeirão dos novos movimentos sociais emergem valores que se tornam cada vez mais presentes nas iniciativas de entidades da sociedade civil organizada. Segundo Gohn (2010, p.16), nesse contexto, há uma ressignificação dos ideais clássicos de igualdade, fraternidade e liberdade.

A igualdade é ressignificada com a tematização da social; a fraternidade se retraduz em solidariedade; e a liberdade associa-se ao princípio da autonomia – da constituição do sujeito, não individual, mas coletivo; autonomia entendida como inserção e inclusão social na sociedade, com autodeterminação, com soberania.

Nos anos de 1980 predomina o associativismo como resultado da mobilização de massa que se fez a partir de núcleos de militantes que se dedicam a uma causa seguindo as diretrizes de uma organização. As campanhas pelas diretas já, pela ampliação dos direitos sociais na Constituinte de 1988, foram resultados deste tipo de mobilização, etc. A partir da década de 1990 o associativismo que predomina tem uma mobilização a partir do atendimento a um apelo feito por alguma entidade plural, fundada em objetivos humanitários. Uma característica comum das organizações neste período é que a mobilização é local. É alardeado no país o conceito de participação cidadã, segundo o qual a cidadania não se restringe ao voto, mas constrói o direito a vida do ser humano como um todo. Segundo Gohn (2007), por trás desse conceito é construído outro que é o de cultura cidadã, fundado em valores éticos universais, impessoais. Para a referida autora, a participação cidadã funda-se também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social – sem desigualdades e exclusões de qualquer natureza. “Há um novo projeto emancipatório e civilizatório por detrás dessa concepção que tem como horizonte a construção de uma sociedade democrática sem injustiças sociais” (p.18). Daí emergiu diferentes iniciativas de parcerias entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais como, por exemplo, as experiências de Orçamento Participativo e as políticas de renda mínima. Destaca-se, na década de 1990, o movimento “Ética na Política” a partir do movimento de *impeachment* do Presidente da República em função dos atos de corrupção do seu governo. Segundo Gohn (2007, p.21)

À medida que as políticas neoliberais avançaram foram surgindo outros movimentos sociais, como contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário. As lutas de algumas categorias profissionais emergiram no contexto de crescimento da economia informal.

É nesse contexto que surgiram iniciativas de parcelas da população organizadas em cooperativas ou outras formas de associação, assessoradas por organizações não-governamentais que se dedicam a produção e comercialização de produtos de uso doméstico ou de alimentação, galpões de reciclagem de produtos, produção de alimentos sem agrotóxicos, fábricas de tijolos, apiários, granjas, produção caseira de queijos, doces, etc.

No âmbito dos movimentos sociais dessa natureza são explicitados, entre outros, os valores de solidariedade, autogestão e cooperação. Segundo o Aurélio, solidariedade é o laço ou vínculo recíproco de pessoas ou coisas independentes; relação de responsabilidades entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o(s) outro(s). O conceito de solidariedade apresentado remete a laços de solidariedade entre pessoas. Laville (2009) diz que o conceito moderno de solidariedade remete a dois princípios diametralmente opostos, sendo, portanto, impossível apresentar uma acepção unificada: solidariedade filantrópica e solidariedade como princípio de democratização societária. O autor diz que a solidariedade filantrópica remete à visão de uma sociedade ética na qual os cidadãos motivados pelo altruísmo cumprem seus deveres para com os outros voluntariamente. “A solidariedade filantrópica concentra-se na questão da urgência e na preservação da paz social, concepção que tem por objetivo o alívio dos pobres e sua moralização por meio do emprego de ações paliativas” (p.310). Este tipo de solidariedade desempenhou um papel importante nas variadas formas de patronato e paternalismo desenvolvidos no século XIX. Já na concepção de solidariedade como princípio de democratização societária, o resultado das ações são coletivas e baseiam-se tanto na ajuda mútua, como na ação reivindicativa, com ressonância concomitante tanto na auto-organização como no movimento social. A ideia que tem prevalecido no movimento de economia solidária tem sido esta última.

No que diz respeito à autogestão, Mothé (2009) diz que esta é um projeto de organização democrática que privilegia a democracia direta. Esta constitui um sistema em que voluntariamente, sem perceberem remuneração e sem recorrerem a intermediários, os cidadãos debatem todas as questões importantes, em assembleias. O referido autor diz que o termo foi introduzido como conceito, na década de 1950, pelo partido comunista iugoslavo, que esperava modernizar o sistema econômico do país ao atrair a participação dos cidadãos depositários dos conhecimentos técnicos e profissionais nas empresas e nas municipalidades em que o aparelho do partido detinha o poder. Nascimento (2008, p.27) diz que a palavra francesa “autogestion” não se encontra nos dicionários ou nas enciclopédias anteriores a 1960. Ela é tradução literal da palavra servocroata “samoupravlje” (“samo” sendo o equivalente

eslavo do prefixo grego “auto”, e “upravlje” significando aproximativamente “gestão”). O referido autor cita que em 1980, as edições do Cuestiones Actuales Del Socialismo/CLAS de Belgrado, publicaram um “glossário” sobre Autogestão Socialista Iugoslava e neles há uma definição da “Autogestão Socialista”:

A autogestão é, antes de tudo, uma relação socioeconômica entre os homens que se funda no princípio da distribuição segundo o trabalho e não sobre a base do capital, dos meios de produção. A autogestão é, de um modo eloqüente, uma categoria socialista. A mesma só pode desenvolver-se no campo da propriedade social, isto é, em relações de propriedade em que os meios de produção e o capital social não são propriedade privada do capitalista nem de grupos de trabalhadores de determinadas empresas, nem objeto de gestão monopólica do aparato burocrático ou tecnocrático do Estado.

O autor diz que a palavra autogestão pode ser considerada recente, mas a ideia é tão antiga quanto o próprio movimento operário, remontando aos inícios do século XIX. Afirma que as ideias de autogestão estiveram presentes nos programas dos movimentos anarquistas do início do século XX, assim como entre os trotskistas. Sob palavras distintas e doutrinas diferentes, reencontramos a mesma aspiração na qual se inscreve o projeto da autogestão. A autogestão é imanente ao próprio movimento operário e ao seu movimento de emancipação.

O conceito de cooperação remete a ajudar auxiliar, colaborar, trabalhar em comum (FERREIRA, 2003). Marx (1983) em seu livro *O Capital* define a cooperação como a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos. Segundo Tiriba & Jesus (2009), a concepção de cooperação pode ser compreendida no sentido amplo e no sentido restrito. No primeiro caso indica a ação coletiva de indivíduos com o intuito de partilhar, de forma espontânea ou planejada, o trabalho para a produção da vida social. No sentido restrito, a cooperação é entendida como a base das relações econômico-sociais que os trabalhadores associados pretendem estabelecer no processo de trabalho. Para os autores

Denota um valor ético-político, resultante de uma visão de mundo e de ser humano que atribui ao sujeito coletivo a disposição, o empenho, a solidariedade, o compromisso de apoiar, de fazer com, de tomar parte de um empreendimento coletivo cujos resultados dependem da ação de cada um dos sujeitos ou instituições envolvidas. (p.86)

Para que a cooperação seja efetividade de fato há, portanto, necessidade de coordenação do esforço coletivo na busca de um objetivo comum. De qualquer forma, a cooperação é condição fundamental para o êxito de empreendimentos de caráter coletivos. Tiriba & Jesus (2003) afirmam que a cooperação enquanto movimento remete a história da humanidade cujas primeiras civilizações se caracterizavam pela vida em coletividade. Os indivíduos encontravam proteção quando estavam juntos, isto é, o grupo, o coletivo trazia mais segurança no sentido de proteção da vida e na obtenção dos meios materiais para a sobrevivência. Os autores afirmam que o coletivismo e o avanço que levou a civilização ao individualismo atual foram gradualmente sendo substituídos pela solidariedade presente até então.

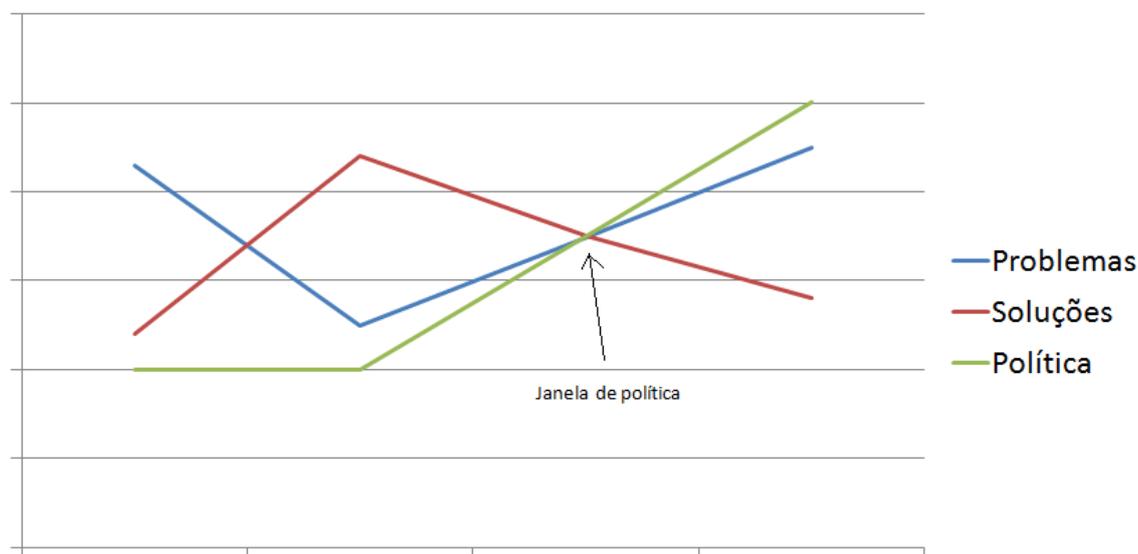
No próximo capítulo serão identificados, a partir dos depoimentos dos informantes-chave da pesquisa, os contextos, as ideias, os interesses e as instituições determinantes no processo de inclusão do tema da economia solidária como política na agenda do governo a partir de 2003.

4. ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA: contextos, ideias, interesses e instituições

No capítulo anterior foi apresentada a conjuntura socioeconômica e política das décadas de 1980 e 1990, período que antecedeu o ressurgimento da economia solidária no Brasil. Foi destacada a participação dos movimentos sociais que tiveram importante atuação neste período assim como uma série de iniciativas da sociedade civil e do Estado, que tiveram como objetivo a geração de trabalho e renda sob a forma associativa. Neste capítulo serão apresentadas, a partir do modelo de Kingdon, a composição e a convergência entre as correntes de problemas, de soluções e de políticas assim como a janela de oportunidade que culmina com a inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo.

Ao pesquisar sobre o processo que dá origem as políticas públicas tendo como referência o programa de Economia Solidária do governo federal, em 2003, a partir do modelo proposto por Kingdon (2003), foram apresentadas duas hipóteses. A primeira apontava a relevância do quadro socioeconômico e político que o Brasil enfrentava durante as décadas de 1980 e 1990 com destaque para os altos índices de desemprego, as elevadas taxas de trabalhadores no setor informal e trabalho precário. Nesta hipótese o pressuposto era de que a pressão gerada pela quantidade de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho, assim como dos movimentos sociais organizados, tenha favorecido a emergência do tema da economia solidária na agenda pública no período de mudança de governo. A segunda hipótese era de que o processo de inclusão da economia solidária na agenda do governo neste período foi fortalecido pela participação de atores fundamentais na conjuntura política do país em 2003.

As informações sobre o processo que antecedeu a implementação do programa de Economia Solidária indicam que uma série de fatores e combinações abriu uma janela de oportunidade que culminou com a inclusão do tema na agenda do governo naquele período. Segundo a abordagem de Kingdon quando há a convergência dos três fluxos – problemas, soluções e político, ocorre a inclusão do tema na agenda. O gráfico abaixo apresenta a simulação desta convergência:

Gráfico 05: Convergência dos fluxos

Fonte: Kingdon (2003)

Nesse sentido, a partir das informações coletadas durante a pesquisa, observa-se que a combinação de alguns pontos foi fundamental no processo ora analisado: a construção do campo da economia solidária nos anos de 1980 e 1990; o contexto político nacional em 2003 e a atuação dos empreendedores nos momentos de pré-decisão. Em seguida são apresentados os fatores que constituíram as correntes e as convergências que culminaram com a inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo.

4.1. Correntes e processos

4.1.1. Fluxo de problemas: o contexto de definição do problema a partir do ponto de vista dos atores.

Um dos pressupostos fundamentais para a inclusão de temas na agenda pública é, segundo o modelo de Kingdon, a compreensão do contexto que possibilitou a sua emergência.

Na pesquisa em questão, o programa de Economia Solidária remete ao contexto nacional de 1980 e 1990. Conforme apresentado anteriormente, o país vivenciou momentos distintos nestas duas décadas. No plano político, a década de 1980 foi marcada pela redemocratização do país, a elaboração da nova Constituição em 1988 e a emergência dos movimentos sociais que até então eram reprimidos pela ditadura estabelecida no país a partir de 1964. Paralelo ao avanço democrático alcançado nesse período se contrapõe o início da implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. A década de 1980, considerada a “década perdida” no aspecto econômico, foi marcada pelo desequilíbrio fiscal, a desordem das contas públicas e a instabilidade monetária. Iniciou-se o chamado ajuste estrutural no país com consequências no mundo do trabalho. Empresas foram fechadas e postos de trabalho extintos e/ou ameaçados de extinção. Os indicadores sociais do período indicavam a exclusão e desigualdade social crescente no país. Esta conjuntura foi apontada pelos informantes-chave como fundamental para entender a geração de alternativas de trabalho estabelecidas naquele momento e que culminaram com a formação do que viria se chamar de economia solidária. Segundo seus depoimentos a estagnação econômica da década de 1980 foi fundamental no processo de construção da economia solidária em função dos seguintes fatores: início do processo de privatização na década de 1990, desestruturação do parque industrial brasileiro, desemprego em massa. Afirmam que foi a partir desse contexto que surgiram as primeiras iniciativas de autogestão de trabalhadores que lutavam para garantir a manutenção dos postos de trabalho: “*No Paraná, em meados dessa década, esse movimento conseguiu avanços e houve uma atenção especial à possibilidade de organização de experiências comunitárias de produção.*” (Informante 08/Mov. Social). Os informantes-chave atribuem que o desemprego que retornou na década de 1980 impulsionou os movimentos de luta contra o desemprego.

Na década de 1990, após a primeira eleição pra presidente, o destaque político foi o movimento dos caras pintadas que culminou com o *impeachment* do presidente Collor após denúncias de corrupção. Como foi anunciado em capítulos anteriores, as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelas alterações decorrentes do ajuste estrutural do país impostos pelas agências internacionais. Junto com o discurso da estabilidade econômica, modernização do Estado e da economia, houve redução dos recursos financeiros destinados a programas sociais e extinção e/ou privatização de órgãos públicos. Tais alterações, assim como as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, afetaram a oferta de emprego no país e a geração de novos postos de trabalho determinados a partir dos padrões de exigência do mercado nesta fase do capitalismo. Os índices de desemprego das agências oficiais e da sociedade civil evidenciaram crescimento considerável. De fato, a partir da década de 1990,

consequência das mudanças e transformações ocorridas nos anos 1980, o desemprego que emergiu no país apresentou características específicas. Nesta década experimentou-se um salto tecnológico. A automação, a robótica e microeletrônica invadiram diversos espaços de trabalho, tais como a indústria fabril, a automobilística e os bancos. Modificaram-se as relações de trabalho e de produção do capital. Segundo Antunes (2000, p. 24), novos processos de trabalho emergiram neste período, quando o cronômetro e a produção em série e de massa foram “substituídos” pela flexibilização da produção, pela “especialização flexível”, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado. Os direitos laborais foram desregulamentados, flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumento necessário para adequar-se a esta nova fase do capitalismo mundial. Nos primeiros anos da década de 1980, a reestruturação produtiva caracterizou-se pela redução de custos através da redução da força de trabalho que atingiu principalmente o setor automobilístico e o de autopeças e, posteriormente, os ramos têxteis e bancário, dentre outros. Em uma das entrevistas a situação é destacada por um dos informantes que diz: “... *mas todo mundo estava sabendo de que, lá por volta de 81, a indústria automobilística despediu milhares de trabalhadores, uma delas, não me lembro bem qual, mandou de repente, acho que foi a Volks, quatro mil trabalhadores.*” (Informante 01/Gestor)

As reações ao desemprego variaram em todo o mundo de acordo com o grau de institucionalização do emprego em cada país. Segundo Guimarães (2002), na conjuntura recessiva do início dos anos de 1980, embora o fenômeno do desemprego tivesse adquirido uma grande visibilidade social, a forma de intervenção de agências estatais, ou os mecanismos do sistema público, eram muito menos desenvolvidos e atuantes do que o foram nos anos de 1990. Paralelamente, os sindicatos mostraram uma atuação importante em defesa dos “seus” desempregados e sugeriam que, naquele momento, a possibilidade de retorno a outro emprego no mesmo setor permanecia no horizonte (tão logo amainasse a crise), já que os sindicatos detinham uma legitimidade social suficiente para arrecadar recursos (transitórios que fossem) para os fundos de suporte aos “seus” desempregados. No campo político, os movimentos de desempregados eram agentes centrais da demanda por um sistema de regulação pública mais eficaz, e indicavam que a condição de desempregado não era um estigma que desonrasse; ao contrário, ela podia ser assumida como um sinal diacrítico, portador de uma identidade, mesmo que esta fosse construída a partir de um estatuto transitório. Naquelas condições do início dos anos de 1980, o trabalhador, apesar de “desempregado”, ainda era, por exemplo, um “metalúrgico”; ou seja, sua origem ocupacional continuava a provê-lo de auto-reconhecimento e de reconhecimento pelos outros (notadamente pelo seu sindicato). Isto se

tornava possível dada à crença nas chances do retorno ao “setor de origem”; e esta resultava da modalidade de estratégia de gestão do trabalho, baseada no *turn-over* dos trabalhadores. No Brasil, esta construção subjetiva e o seu correlato institucional perderam sentido nos anos de crise da década seguinte (a década de 1990). Isto se deve ao fato de que na década de 1990 aumentou a flexibilização do trabalho formal e proliferou o mercado informal caracterizado pela precarização e desregulamentação. Ou seja, nesta década, uma grande massa de trabalhadores, mesmo aqueles qualificados, ficou desempregada e sem perspectiva de emprego formal. Foi entre os anos 1980 e 1990 que o país vivenciou de forma mais intensa a crise do trabalho que Europa e EUA já haviam começado a experimentar em décadas anteriores.

O baixo crescimento da economia neste período está relacionado ao fato de que, a partir da década de 1990, o país adotou um modelo econômico voltado para a maior integração internacional. A imposição de regras ao país ditado pelas agências internacionais, Fundo Monetário Internacional/FMI e Banco Mundial, levou ao estabelecimento de reformas econômicas de “ajuste estrutural”: abertura da economia nacional; desregulamentação dos mercados; flexibilização dos direitos trabalhistas; privatização de empresas públicas — bancos, companhias estatais de eletricidade, telefonia, correios, entre outras; cortes nos gastos sociais; controle do déficit fiscal. Essas medidas de privatização, desnacionalização, integração e globalização impuseram, portanto, políticas de cortes de gastos públicos com a justificativa da necessidade de equilibrar o orçamento e de dedicar estes recursos para pagamento da dívida.

Segundo Casanova (2008, p. 55), a redução dos salários aumentou com uma política de dessindicalização dos trabalhadores, de descentralização dos grandes sindicatos e de uniões e eliminação *de jure* ou *de facto* dos direitos que haviam sido conquistados em lutas centenárias. O autor, referindo-se aos ajustes estruturais realizados nos países do terceiro mundo, diz que estes afetaram de maneira crescentemente inequitativa a carga fiscal, as taxas de juros nos créditos a pequenos proprietários, o custo de bens e serviços nos bairros marginalizados, e deram pé a medidas legislativas que levaram à privatização de florestas, terras e águas comuns que antes eram dos camponeses pobres, os quais se tornaram paupérrimos. Os reajustes do sistema capitalista atingiram de forma diferenciada países de todo o mundo. As alterações nas economias e empresas incluíram novas formas de gestão (mais eficientes e com relações de trabalho mais flexíveis), e tornaram essenciais à tecnologia de informação, informatização e a robótica. Além da precarização das relações e condições de trabalho, o desemprego é a ameaça constante que atinge aqueles trabalhadores que ainda estão

no mercado de trabalho. As facilidades para a dispensa imotivada, a manutenção de jornadas de trabalho elevadas, o uso indiscriminado de horas extra diminuem a capacidade de absorção de mão-de-obra. No Brasil, dados do IBGE apresentam as seguintes taxas de desemprego entre os anos de 1998 e 2002:

Tabela 07: Taxa de Desemprego

Taxa de Desemprego	1998	1999	2000	2001	2002
Total	7,6	7,6	7,1	6,2	7,1
Homens	7,1	7,1	6,5	5,9	6,7
Mulheres	8,3	8,3	8,0	6,7	7,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego, 2002.

A partir da perspectiva do modelo de *multiple streams* a divulgação destes indicadores pode ser considerada, no caso do programa de Economia Solidária, um dos elementos fundamentais para a transformação da questão em problema. Kingdon, ao questionar os motivos pelos quais alguns problemas recebem mais atenção do que outros e em que momento despertam a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas, diz que é importante reconhecer as formas pelas quais as situações foram reconhecidas como problemas e aponta que um dos elementos importantes neste momento é a apresentação de indicadores. “Os indicadores são usados para avaliar a magnitude de uma situação e discernir mudanças ocorridas nessa situação” (KINGDON, 2006, p.227). E, de fato, os indicadores desse período apontam que, nos anos 1990, o país perdeu 1,8 milhão de empregos no setor industrial e apenas 7 mil ocupações foram criadas para nível superior (DIEESE). Os reflexos da nova divisão do trabalho internacional ocorrida na década de 1990 afetaram distintos setores da economia, tais como: eletrônico, siderúrgico, autopeças, entre outros. Pochmann diz que em 1980 o peso do emprego da indústria de transformação era de quase 20% e representava 4,1% do volume mundial dos postos de trabalho. A partir deste ano o indicador de emprego industrial começou a cair no país. “Em 1999, o Brasil possuía 3,1% da quantidade de empregos industriais do mundo, o que equivaleu a menos de 12% do total da ocupação nacional” (POCHMANN, 2001, p.39). O referido autor diz que agregado a isso houve uma baixa geração de postos de trabalho qualificados entre 1990 e 1998, reduzidos em 12,3% e um aumento das ocupações não-qualificadas que cresceu 14,2%. Pochmann (2001, p.40) diz que

nas duas últimas décadas do século XX, o Brasil experimenta uma situação de retrocesso. Para o autor, a economia nacional perdeu sua tradicional dinâmica de alto crescimento sustentado na ampla geração de vagas e os empregos qualificados foram reduzidos, em parte, pela ampliação das importações, pela ausência de novos investimentos e pela reformulação do setor público. Segundo o DIEESE, em 1999 as taxas de desemprego correspondiam a 20% da PEA. Na década de 1990 verifica-se o crescimento das ocupações informais como resultado do aumento do desemprego, do processo de queda dos salários, do crescimento do contingente de trabalhadores sem registro na carteira. Nesse período, para cada 10 ocupações geradas apenas duas foram assalariadas, sendo cinco por conta própria e três sem remuneração. No modelo de *multiple streams*, Kingdon diz que os participantes do jogo político tentam mostrar para os demais atores a gravidade de determinados problemas sociopolíticos. Nesse sentido, um dos mecanismos utilizados para demonstrar sua intensidade é a utilização de indicadores que dará visibilidade a magnitude do problema. A magnitude de tais dados se revela nos depoimentos dos informantes quando se referem à conjuntura desse período.

A crise começou em 81 com o Delfim e foi se agravando, 81, 82, foi a maior crise depois daqueles anos 30, foi a crise de 81, 83. No mundo inteiro, não foi só no Brasil, não. Depois em cima veio à crise da dívida externa, são duas crises que quase se superpõem. Então aí o desemprego explode no Brasil... Em lugar da inflação, vamos dizer assim, o principal problema que a população via nesses anos, teve nos anos 80 e 90, principalmente era o desemprego. (Informante 01/Gestor)

O contexto econômico dos anos de 1980 e 1990 foi considerado relevante por todos os entrevistados. Os depoimentos revelam que o contexto de emergência da Economia Solidária é marcado por dois momentos distintos: pelo forte processo de mobilização da sociedade civil na luta por democracia na década de 1980 e pelo impacto das políticas de reestruturação produtiva que gerou o aumento do desemprego e a precarização das relações de trabalho.

Além dos indicadores, Kingdon destaca outros mecanismos que chamam a atenção dos formuladores de políticas públicas para determinados assuntos em vez de outros. O autor diz que muitas vezes um problema não chama atenção apenas por meio de indicadores, mas por causa de acontecimentos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Para Kingdon é importante compreender que

problemas são construídos socialmente. Os dados da pesquisa evidenciam que um dos eventos que contribuiu para a constituição da economia solidária no Brasil foi o FSM. Desde sua primeira edição, o evento incluiu o tema na sua pauta e nele foram realizadas oficinas importantes que possibilitaram uma importante articulação entre pessoas que promoviam estas iniciativas em diferentes locais do país. O evento foi ressaltado por todos os entrevistados como um dos momentos mais importantes na constituição da economia solidária, já que, pela primeira vez, um conjunto de atores de todo o país compartilhou suas experiências nesta área em construção: “*A construção de outra economia converge no FSM que pode ser considerado o berço...*” (Informante 03/Gestor). Ressaltaram a importância da participação do Ministro da Economia Solidária francês no evento assim como a surpresa com a quantidade de empreendimentos desta natureza presente nos movimentos sociais brasileiros.

O FSM de 2001 foi o local que congregou, pela primeira vez, representantes da economia solidária de todo o país. Foi no âmbito da sua primeira edição que foi criado o GT Brasileiro em Economia Solidária³⁵ cuja proposta inicial era a articulação e mediação da economia solidária no evento. Conforme anunciado no capítulo sobre a gênese da economia solidária, o GT agregou diferentes segmentos da economia solidária: campo, cidade, práticas diminutas, práticas complexas, igrejas, bases populares, bases sindicais, universidades, movimentos sociais populares, práticas governamentais, práticas de apoio ao crédito, práticas de redes de informação, vínculos às bases nacionais, vínculos às redes nacionais. O GT passou a atuar além dos espaços do FSM e desempenhou um papel fundamental na criação do FBES. Nesse sentido pode ser considerado um símbolo da articulação dos militantes da economia solidária, já que foi a partir daí que as redes nacionais e internacionais estabeleceram intercâmbios.

Quando veio o I FSM, o governo do estado organizou a partir do Departamento de Economia Solidária, uma oficina autogestionária, pra discutir a ES e a autogestão. Pra nossa surpresa a nossa oficina foi uma das maiores oficinas das de porte médio. Nós lotamos uma sala e não tinha mais

³⁵ O GT brasileiro se constitui das seguintes entidades: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBES); Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores e Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED).

lugar pra vir ver, e trouxemos pra mesa várias organizações, de vários matizes políticas diferentes. Inclusive, trouxemos também pra mesa, naquela época o Ministro de ES da França. ... Mas eu diria assim, que o fator nacional e internacional que empreendeu a ES, foi o FSM. (Informante 02/Gestor)

O relato apresenta diferentes articulações: com o governo do estado do Rio Grande do Sul — na época, com gestão de partido progressista; com ministro de estado de países europeus; com entidades de distintos tipos (trabalhistas, igrejas, universitárias, etc.). Kingdon diz que uma das formas de transformar determinada situação em problema é compará-la com a de outros países ou com outras unidades relevantes (KINGDON, 2006, p. 228). A participação do Ministro de Economia Solidária da França se revela como uma das articulações que teve impacto entre os entrevistados. Nos seus depoimentos fica evidente a importância que a presença do representante do Estado francês teve entre os participantes da oficina ao mostrar a viabilidade dos empreendimentos. A relevância da presença de um representante da economia solidária da esfera governamental da França é apresentada como um dos recursos que favoreceu a sua consolidação no país. Os relatos dos entrevistados mostram também a surpresa de cada um deles com a quantidade de pessoas que manifestaram interesse pelo tema e a diversidade de iniciativas compartilhadas naquele momento.

No fluxo de problemas, Kingdon ressalta que além dos indicadores, a experiência pessoal é um dos elementos que contribui para a transformação de uma questão em problema. Para o autor a origem dos atores é um dos fatores que indicam seu envolvimento com determinada questão e não com outras. Nesse sentido, na experiência pessoal dos entrevistados chama atenção o fato de que todos participaram de movimentos sociais. Cada um deles, em momentos diferentes das suas vidas, participaram de iniciativas de cunho associativo. *”Naquela ocasião a gente já trabalhava no campo da Ação Comunitária com projetos criados pelas comunidades. Então essa perspectiva dos projetos produtivos já estava dada, os projetos comunitários, associativos, desde aquele período.”* (Informante 01./Mov. Social). Referem-se que neste momento o foco do trabalho estava dividido entre o chão de fábrica, as micro e pequenas empresas e os projetos de geração de renda oriundos de diversas naturezas institucionais como igrejas, Ongs, sindicatos, empresas recuperadas e cooperativas e associações. A única informante-chave mulher acrescenta que sempre conviveu com associativismo, já foi criada na periferia, em uma família de militantes sindicais que participaram de grupos de mulheres costureiras e criaram um fundo rotativo de empréstimo.

O envolvimento dos atores com movimentos sociais é significativo e determinante nas ações. A trajetória revelada durante as entrevistas aponta para práticas dos informantes-chave em fábricas (dois), sindicatos (dois), academia (quatro), partidos políticos, movimentos sociais (seis), legislativo (um). Um dos sujeitos foi exilado político no período da ditadura e contribuiu com um governo de esquerda na América Latina (Nicarágua). Outros dois, embora não tenham saído do país, foram perseguidos no período da ditadura militar instalada no país entre 1964 e 1985. O envolvimento se deu a partir da prática dos sujeitos. A trajetória revela mais do que a idade dos entrevistados que se situam entre 30 e 70 anos. As experiências ao longo da vida emergem na fala compassada dos mais velhos e nos gestos ansiosos dos mais jovens. Em comum há a busca por valores como cooperação, solidariedade, justiça e avanço para a construção de outra sociedade. Nos depoimentos afirmam que nos seus trabalhos associativos agregavam educação, ação comunitária, educação popular e luta sindical com a perspectiva de transformação do movimento operário, inclusive no momento em que o país estava afogado pela ditadura. Durante as entrevistas atribuem os sentidos da economia solidária: “... não é somente uma alternativa ao desemprego, embora reconheça que ela tem um papel importante nessa área. Vai além, pois agrega valores de associativismo, solidariedade e vínculos entre pessoas em busca de melhoria de renda.” (Informante 08/Mov. Social.).

Segundo o modelo proposto por Kingdon, a retroalimentação proveniente de programas já existentes é considerado como um dos fatores que influenciam na transformação de uma questão em problema. De fato, alguns informantes se remetem a economia solidária como uma das alternativas para a geração de trabalho e renda. Dos 14 entrevistados, 12 relembram as iniciativas de governos municipais neste campo, antes da implementação do programa de Economia Solidária no governo federal em 2003. Relatam a criação de programas de apoio às iniciativas associativas e cooperativas de economia solidária em Blumenau no ano de 1997, fruto dos debates que foram promovidos neste período. Acrescentam ainda que nos anos seguintes a economia solidária passou a fazer parte de programas de governos municípios importantes do Brasil, tais como São Paulo, Recife, Belém e Porto Alegre. “Vale chamar a atenção para a experiência do Programa Economia Popular Solidária do Governo do RS, na gestão 1999-2002, que foi base para a construção da política da SENAES” (Informante 05/Mov. Social). As experiências anteriores ao programa de Economia Solidária do governo federal foram estudadas por um grupo de pesquisadores brasileiros. Suas reflexões indicam aspectos que podem ter influenciado a transformação da questão - desemprego, em problema. Girard (2006, p.27) apresenta estudo qualitativo dos

projetos de economia solidária – que na época não era nomeada como tal - dos municípios de Recife/PE e Aracaju/AL e as iniciativas da Bahia. Ao analisar os dados diz que estas iniciativas eram produto de uma preocupação maior do que apenas combater a pobreza. A autora diz que, na experiência de Recife, chamaram sua atenção as parcerias realizadas com a sociedade civil, embora reconheça que havia relutância na aproximação com alguns parceiros que faziam parte do tecido social da comunidade e da região. Girard afirma que em todas as regiões estudadas nesta pesquisa havia dificuldades de construir redes. Sobre as experiências dos mesmos municípios analisados por Girard, França Filho (2006, p.133) aponta quatro características: eram políticas em construção; tratava-se de políticas fundadas em parcerias; eram políticas com forte vocação indutiva e de organização da sociedade.

Entre as experiências mencionadas, metade dos entrevistados fez referência ao programa de Economia Solidária do governo do estado do Rio Grande do Sul sob a gestão de Olívio Dutra. Durante essa gestão (1998-2002), houve a implementação de um programa designado de Economia Popular e Solidária. O programa era direcionado para o fomento e a criação de empresas interligadas em redes e voltadas para a autogestão de empreendimentos populares. Segundo Goerck (2005, p.16), o programa foi integrado à Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais/SEDAI e contou com a parceria de outras organizações, entre elas, a ANTEAG. A autora diz que nesse período foram criadas feiras de Economia Solidária no Estado do Rio Grande do Sul, cujo objetivo era integrar essas experiências populares e autogestionárias. De acordo com os depoimentos esse programa pode ser considerado, segundo o modelo de Kingdon, como um dos elementos que influenciou o programa de Economia Solidária implementado pelo governo federal em 2003. A influência fica evidente inclusive pelo fato de parte da equipe que compôs a SENAES na época da sua criação ter vindo do Rio Grande do Sul.

Não existiam políticas nacionais de economia solidária, mas nós não saímos do zero, porque existiam políticas municipais, políticas estaduais e experiências desenvolvidas por organizações não governamentais. Isso existia e foi importante. (Informante 02/Gestor)

Além das experiências dos municípios citados anteriormente, indagados sobre iniciativas de economia solidária anteriores ao programa do governo federal, os entrevistados referem-se à influência das experiências autogestionárias realizadas a partir de empresas

falidas durante a década de 1990. Citam o caso das cooperativas de Criciúma, a Cooperminas que continua suas atividades após vinte anos de existência assim como a cooperativa que foi criada a partir da fábrica de fogões Walit: “*É lá do RS, uma marca, hoje é Brastemp, é uma fábrica. Ela quebrou exatamente nos anos 80, e aí o sindicato interveio, mas também a Prefeitura, é uma empresa enorme, e aí acabaram criando duas cooperativas.*” (Informante 01/Gestor). O depoimento refere-se às iniciativas resultantes da formação de duas cooperativas pelos trabalhadores da Metalúrgica Wallig, que as constituíram após a falência da empresa, decretada em janeiro de 1981. A metalúrgica havia sido criada em 1904 por um imigrante alemão e foi a maior produtora de fogões domésticos, lavanderias e cozinhas industriais no país³⁶. Após a sua falência foram criadas duas cooperativas: uma mecânica, a Coomec e uma de fundição, a Coofund. Em dezembro de 1991, o proprietário da empresa Wallig obteve na justiça a reintegração de posse dos prédios e equipamentos que estavam sob a guarda das cooperativas e a partir daí cada uma delas seguiu uma trajetória distinta. Esta experiência mostrou as dificuldades e os conflitos gerados entre diferentes categorias de associados que tinham interesses distintos. A cultura da autogestão apresentou-se como um desafio a ser construído entre aqueles que compunham as cooperativas que eram inexperientes na gestão de empreendimentos desta natureza. Apesar disso, foi possível experimentar certa autonomia entre os cooperados com estabelecimento de horários de trabalho alternativos, participação nas principais decisões da cooperativa, entre outras.

Indagados sobre iniciativas de economia solidária no âmbito do governo federal em anos anteriores os entrevistados ressaltam que as alternativas criadas nestes períodos não se assemelhavam às ideias da economia solidária. Um dos informantes vinculado aos movimentos sociais afirma que no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foram realizadas tentativas de difundir uma cultura de empreendedorismo ao estilo neoliberal por meio do SEBRAE, na perspectiva de formar capital humano para a criação de micro-empresas capitalistas.

Alguns depoimentos revelam que a alternativa apresentada pelos governos no âmbito federal durante as décadas de 1980 e 1990, pela mídia em geral e por algumas instituições, indicavam o caminho da empregabilidade e do empreendedorismo como soluções para o problema do desemprego deste período. Os informantes-chave afirmam que o Plano Nacional de Formação/PLAFOR insistia que a empregabilidade impunha a necessidade da

³⁶ Segundo Holzmann (2003, p. 61) a empresa foi a primeira fabricante nacional de fogões domésticos a gás no país. A partir de 1950, os fogões a gás assumiram a linha de frente na produção da empresa, estes eram comercializados por meio de uma rede própria de 2.500 revendedores. A empresa exportava fogões a gás e a lenha para países da América Latina e África.

qualificação adequada ao mercado de trabalho, do conhecimento amplo relacionado a profissão ou até mesmo da mudança de profissão com a finalidade de garantir um emprego. Logo, para os informantes-chave, os programas desenvolvidos pelo governo federal não foram considerados como um dos fatores que influenciou a transformação da questão (desemprego) em problema. Pelo contrário, os depoimentos ressaltam o fracasso de tais programas e os vinculam às estratégias neoliberal dos governos daquele período: “*Qual o caminho do neoliberalismo? Incentivos fiscais, guerra fiscal. Pra atrair empresa você dá terreno, dá infra-estrutura tal, dá isenção dos impostos, os governos estaduais dão mais isenção, o federal dá mais isenção.*” (Informante 03/Gestor). Os informantes discordavam desta política e afirmavam que havia a necessidade de ampliação da proposta que incluísse apoio, crédito e o financiamento de empreendimentos.

Pode-se afirmar, portanto, que a pesquisa evidenciou os seguintes fatores relevantes no fluxo de problemas: contexto político e econômico das décadas de 1980 e 1990; divulgação de indicadores de desemprego; inclusão do tema da economia solidária nas edições do FSM que o constituíram como símbolo de evento de grande magnitude que chamou atenção para o tema; origem e experiência pessoal dos atores com experiências associativas como determinante para o envolvimento com o tema da economia solidária e retroalimentação de programas de economia solidária anteriores³⁷, a implementação do programa de Economia Solidária do governo federal em 2003;

4.1.2. Fluxo de soluções

No fluxo de soluções o autor destaca o conjunto de ideias, alternativas, propostas e soluções submetidas pelas comunidades de especialistas para determinado problema. Segundo o modelo de Kingdon, as ideias são geradas em comunidades de especialistas e flutuam no caldo primitivo de políticas. “Inicialmente muitas idéias surgem desordenadamente, chocando-se umas com as outras, gerando novas idéias e formando combinações e recombinações” (KINGDON, 2006, p.232). Nesse caldo primitivo de políticas, a imposição de critérios faz com que algumas ideias sejam selecionadas e outras não. Os critérios incluem viabilidade técnica, coerência com os valores da comunidade de

³⁷ Os informantes ressaltaram as experiências de Belém, Blumenau, Recife, Porto Alegre assim como as cooperativas formadas a partir da falência de empresas.

especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições que incluem restrições orçamentárias e aceitação do público e receptividade dos políticos. Kingdon diz que as comunidades de especialistas são constituídas pelo conjunto de peritos — governamentais e não governamentais — em determinada área que partilha de crenças semelhantes no que se refere aos nexos causais entre origem do problema e solução a ser encaminhada. A análise dos dados da pesquisa ora apresentada aponta que a comunidade de especialistas que compunham a economia solidária no período anterior a implementação do programa era constituída por distintos grupos de interesses (sindicalistas, membros de ONG's, entidades religiosas e filiados a partidos políticos progressistas) e acadêmicos. Nos relatos, os informantes-chave referem-se ao conjunto de pessoas vinculadas a Igreja Católica, aos sindicalistas, às organizações altermundialistas e às Universidades.

Já com o FBES criado né, eu não vou lembrar, nós éramos cerca de 15 ou 16 chamadas organizações nacionais que tinham um peso, a maioria delas naquela ocasião de assessoria. Era a ANTEAG, a ADS... As demais eram a FASE, a Cáritas, o IBASE, a Unitrabalho...tinha uma rede de incubadoras³⁸ que não era da Unitrabalho... O Instituto Marista de Solidariedade/IMS que veio mais tarde... e mais tarde foi constituída a Unisol que veio...(Informante 01/Movimento Social).

Tal diversidade se revela também entre os informantes-chave que participaram desta investigação: 01 participou do processo de criação do PT, 03 são filiados a este partido, 03 foram e/ou são professores universitários, 02 são sindicalistas, 01 foi exilado político, 01 é membro de entidade religiosa e 04 participam de ONG's que atuam no campo da economia solidária. Durante as entrevistas eles descrevem a composição dos grupos que participaram ativamente das discussões e criação dos grupos de trabalho sobre economia solidária. A diversificação deste grupo faz com que as ideias em torno da economia solidária sejam fragmentadas e abriguem diferentes pontos de vista. Nos depoimentos dos entrevistados emergem concepções que divergem sobre o sentido da economia solidária. Para os informantes-chave vinculados aos movimentos sociais, a economia solidária possibilita a ampliação da discussão sobre o direito ao trabalho associado e promove formas alternativas de trabalho além daquela tradicionalmente estabelecida, isto é, o trabalho assalariado. Um dos

³⁸ Após a entrevista o informante afirmou que se referia a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares criada em 1998.

informantes vinculados a Universidade afirma que apesar de algumas discussões sobre economia solidária girarem em torno da geração de trabalho e renda, em um segundo momento o debate se amplia e reconhece inclusive sua relação com questões ambientais.

Parte dos informantes concebe a economia solidária para além da geração de trabalho e renda. Afirmam que no contexto das duas últimas décadas do século XX, a luta pela democracia não se limitou a luta pela democracia formal, mas também por uma democracia substantiva que reivindicava a democratização das relações econômicas e sociais. Os entrevistados dizem que os movimentos sociais em suas várias expressões, particularmente aqueles que se originaram dos movimentos de organizações de base, da igreja, das pastorais sociais de um lado e do chamado novo sindicalismo do outro, almejavam a ampliação da democracia que se anunciava na conjuntura das décadas de 1980 e 1990. Chama atenção o fato de que aqueles que atualmente participam da gestão do programa no âmbito governamental dão maior ênfase a questão do desemprego como determinante para a implementação do programa de Economia Solidária. Já os informantes que são vinculados somente a academia e/ou aos movimentos sociais, reconhecem que inicialmente ela surgiu como resposta ao desemprego em São Paulo em função da importância da cidade para o país. No entanto, acrescentam que além do desemprego, a referida política visa também a busca por outro tipo de desenvolvimento. Agregam que a experiência com economia solidária possibilitou o conhecimento de novas práticas de micro desenvolvimento de empresas em que as pessoas e as comunidades são sujeitos do próprio desenvolvimento. Os depoimentos dos informantes-chave ligados aos movimentos sociais afirmam que esta característica da economia solidária a torna uma prática de empoderamento econômico e político daqueles que as praticam.

Dos quatorze entrevistados, quatro incluem a construção de outro desenvolvimento como uma das aspirações da economia solidária, três vinculam com maior ênfase a política pública com a questão do desemprego enquanto a outra metade aponta o programa nas duas direções: combate ao desemprego e constituição de novos valores em direção a outro modelo de desenvolvimento econômico. Segundo um dos informantes-chave vinculado a Universidade “*A vocação da ES na verdade, é mais do que combate ao desemprego. É constituir, na verdade uma outra forma de desenvolvimento. É muito mais pela constituição de outro modo de desenvolvimento.*” (Informante 01/Universidade). Um dos depoimentos de um informante-chave vinculado aos movimentos sociais afirma que o programa de Economia Solidária implementado em 2003 sofreu a influência do sindicalismo presente no governo do Presidente Lula e o reduziu como uma alternativa ao desemprego. Diz: “*E aí ficou claro essa*

concepção de ES do movimento sindical, como quebra-galho para manter os trabalhadores empregados, e não um projeto de uma empresa para outra economia, outro desenvolvimento. (Informante 06/Mov. Social).

Na Carta de Princípios da Economia Solidária, aprovada durante a III Plenária Nacional da Economia Solidária realizada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária/FBES³⁹ em junho de 2003, entre os princípios relacionados estão aqueles que convergem para aquilo a que se referem os relatos dos entrevistados:

A economia solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida. (FBES)

Neste documento a economia solidária é apontada como um instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Kingdon afirma que as ideias circulam nas comunidades de especialistas durante anos, podendo combinar-se com outras, receberem críticas e passar por um processo de seleção em que sobreviverá aquela que se mostrar mais viável do ponto de vista técnico e financeiro. Nesse sentido, nos depoimentos de alguns informantes fica evidente que as ideias e alternativas que tinham como base o trabalho associativo para enfrentar a questão do desemprego, reapareceram com o nome de economia solidária durante as duas últimas décadas do século XX com a proposta de construir outra economia. Trata-se do período posterior à ditadura militar e de redemocratização do país até 2003, quando o programa de Economia Solidária foi implementando no âmbito do governo federal.

³⁹ O Fórum Brasileiro de Economia Solidária foi criado durante a III Plenária Nacional de Economia Solidária, com a participação de 800 representantes delegados por 18 plenárias estaduais. O objetivo do FBES é articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma Carta de Princípios e uma Plataforma de lutas e de fazer a articulação junto ao governo.

Então, o que eu posso dizer-lhe é que a economia solidária surge não exatamente com esse nome, de várias iniciativas da sociedade civil, durante os anos 80... As primeiras empresas recuperadas são empresas que entram em crise e fecham que os trabalhadores arrendam a massa falida, como credores que são... Então eu diria que a economia solidária é da década de 80, como ela é hoje e que ela... (Informante 01/Gestor)

Segundo os relatos dos informantes-chave, as ideias e alternativas que, a partir de 2003, constituíram a base do programa de Economia Solidária foram geradas em um período de vinte anos. No entanto, alguns entrevistados ressaltaram que as iniciativas de cooperação estão presentes no país desde sua colonização e citam como exemplo as práticas das populações tradicionais, indígenas e Quilombolas.

Kingdon destaca no modelo de *multiple streams* que a ideia que sobreviver representa os valores compartilhados pelo conjunto de especialistas e recebe o apoio dos formuladores de políticas públicas. Porém, isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade partilham das mesmas crenças. De fato, depoimentos como aqueles que giram em torno do sentido da economia solidária confirmam as divergências entre os militantes do campo da economia solidária. As ideias representam informações que os formuladores de políticas utilizam para reconhecer um problema e decidir a melhor maneira de agir. Segundo Carvalho *et al* (2006, p. 72), os valores pessoais constituem-se em uma importante fonte de informações para os políticos na formulação de políticas públicas. No caso do programa de Economia Solidária houve a influência de membros um partido progressista, o PT. Um dos informantes-chave vinculado a gestão do programa e filiado ao PT diz que a inclusão da economia solidária no governo de um partido, considerado por ele de esquerda, avança no sentido de discutir a organização coletiva dos trabalhadores. Afirma que este avanço é resultado do acúmulo da esquerda e do movimento dos trabalhadores na luta por melhores condições de trabalho subordinado. Segundo o referido informante-chave a proposta do PT é de avançar na conquista de melhores condições de trabalho, com gestão coletiva e autonomia. Diz que este aspecto emancipador da economia solidária chamou atenção dos governos de esquerda e que a partir daí a incluíram na sua agenda política.

No fluxo de soluções ocorre a difusão das ideias que segundo Kingdon se dá de forma automática e é um processo nos quais indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral ao vincular a audiência às propostas e construir progressivamente sua aceitação. A importância dessa difusão deve-se ao fato de que

a sensibilização é fundamental para o momento de apresentação da ideia e para sua inclusão na agenda pública. No caso da economia solidária, a difusão da ideia dá-se em campos distintos: sindicatos, movimentos sociais, ONG's e universidades. A informação é confirmada por um dos informantes-chave vinculado aos movimentos sociais: *Fala de quatro campos, não só eu... que foram convergindo de um jeito ou de outro... o sindical (um no campo e outro urbano)... o Universitário... o de igrejas né... e de sociedade civil organizada...* (Informante 02/Mov. Social). Além dos segmentos referidos pelo informante-chave, as edições do FSM são consideradas relevantes nos depoimentos de todos os entrevistados: *Tem um fator aqui quer seja do ponto de vista nacional ou internacional, influenciou como uma determinante à economia solidária que foi o FSM* (Informante 02/Gestor). O FSM emerge novamente na fala dos informantes como um importante pólo de articulação daqueles que praticavam a economia solidária, mas também como local de difusão dos ideais do movimento. Ao estudar a constituição da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, Carvalho *et al* (2006, p.72) afirmam que uma fonte de informações para formuladores de políticas são aquelas difundidas em colóquios com o público em geral ou com representantes de vários grupos de interesse. Apesar de informal e não científica, essa fonte de informação é considerada extremamente importante em termos de influência no raciocínio dos formuladores de políticas. No caso da economia solidária, a difusão no FSM deu-se por meio de palestras, oficinas e materiais como bolsas, camisetas, pastas, etc., produzidas por empreendimentos que a praticavam. Kingdon diz que com o processo de difusão ocorre uma espécie de efeito multiplicador em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. No momento em que a ideia emerge na agenda do governo ela certamente será reconhecida por aquela comunidade que já a conheceu em momentos anteriores.

Quanto a difusão das ideias na universidade, Carvalho *et al* (2006, p.72) dizem que as políticas públicas também são formuladas a partir das evidências empíricas produzidas por pesquisadores que se encontram em universidades e institutos de pesquisa, sejam esses públicos ou privados. Cada um desses centros produtores de pesquisas é influenciado por seu próprio conjunto de valores ao coletar e analisar informações. Diz: “Assim, temos, por exemplo, os institutos de pesquisa com tendências políticas de esquerda apresentando uma perspectiva sobre uma questão e institutos de pesquisa com tendências políticas de direita apresentando outra perspectiva”. No que diz respeito às pesquisas sobre economia solidária, no período anterior a implementação do programa de Economia Solidária, os informantes remetem-se às reflexões realizadas por Paul Singer quando atuava na Universidade de São Paulo/USP, assim como às iniciativas pioneiras de Luis Inácio Gaiger, professor da

Universidade do Vale do Rio Sinos/UNISINOS no Rio Grande do Sul. “... *O Gaiger... foi a primeira elaboração que colocou a questão dos empreendimentos solidários. Tem textos que vão traduzindo essa reflexão da relação entre movimentos e universidades* (Informante 01/Mov. Social). Os informantes-chave reconhecem a importância do debate da economia solidária no âmbito da universidade e relatam que a criação da primeira incubadora de cooperativas, nascida na USP nos final dos anos de 1990, teve influência da Campanha de Combate a Fome e a Miséria do Betinho. Os informantes-chave ressaltaram que a entrada do tema na academia, no Brasil e no exterior, foi importante no processo de constituição da economia solidária. Alguns entrevistados destacaram suas produções teóricas sobre o tema e as apontaram como referências bibliográficas. Quanto à pesquisa e às reflexões realizadas no exterior, as principais indicações dos entrevistados foram as do chileno Luis Razeto, as do argentino José Luis Coraggio e as do francês Jean Louis Laville. Nos depoimentos são reconhecidos também os esforços e a contribuição das incubadoras de cooperativas existentes nas universidades brasileiras na pesquisa e fomento da economia solidária. Gaiger (2004, p.9), ao refletir sobre as experiências e os sentidos da economia solidária, afirma que a UNITRABALHO⁴⁰ busca materializar o princípio de que toda intervenção social pode ser transformadora, deve estar apoiada em uma visão crítica, continuamente problematizada. O grupo que formou esta rede de assessoria, formação e estudos no campo da economia solidária, realizou em 1999, sob a liderança do professor Paul Singer e a coordenação do professor Gaiger a primeira pesquisa nacional sobre economia solidária. Esta investigação tentou fazer, na primeira etapa, um mapeamento nos Estados correspondentes às instituições participantes⁴¹ e, na segunda etapa, o exame de alguns poucos empreendimentos em cada Estado.

A Unisinos é uma coisa legal que eu acho que é preciso contrabalançar devidamente em relação às incubadoras. Das quais a gente tem muitas dúvidas. Mas o que a gente tem dúvida porque é o papel de pesquisa da Universidade que fez o seguinte, fez um grupo de pesquisa permanente com

⁴⁰ A Rede foi formada com o espírito de consorciar as Universidades em torno de ações em prol do conhecimento e da emancipação dos trabalhadores. Sua missão se concretiza por meio da parceria em projetos de estudos, pesquisas e capacitação. (GAIGER, 2004, p.9)

⁴¹ Universidade do Amazonas, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Minas Gerais, Fundação Santo André, Fundação Universidade de Blumenau e Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

as organizações que fazia a gestão dos PAC's⁴², e que eles iam acompanhando a evolução dos empreendimentos, estudando, trazendo pro grupo. O grupo fazia nisso a formação, a autoformação dos empreendimentos, eu acho que essa é uma das coisas melhores que a Universidade faz, inclusive com o seu papel de pesquisa, né. (Informante 01/Mov. Social)

Apesar de reconhecer a importância das investigações realizadas pelas incubadoras, alguns depoimentos revelam divergências no que diz respeito a sua real participação nos empreendimentos. Os informantes-chave afirmam que a Universidade desempenha um papel fundamental na preparação dos jovens ao incentivá-los a participar da formação dos empreendimentos por meio das incubadoras. No entanto, apontam como dificuldade sua inserção nas comunidades e afirmam que há divulgação excessiva sobre o trabalho realizado com a incubação de empreendimentos no campo da economia solidária. As pesquisas da academia tiveram como foco de atenção as experiências empíricas sobre as iniciativas de trabalhadores com autogestão de empresas falidas e das experiências desenvolvidas pela Cáritas brasileira. Esta última foi indicada como referência por nove entrevistados. “... *na verdade é Economia Popular Solidária/EPS... A Cáritas assumiu formalmente a EPS em 1999, têm documentos, seminários quando eu fui como funcionário da Cáritas, um seminário que assumiu a política de EPS, 99. (Informante 01/Mov. Social).*

Pode-se afirmar, portanto, que a pesquisa evidenciou os seguintes fatores relevantes no fluxo de soluções: a difusão das ideias pelos grupos de interesses constituídos pelos sindicalistas, acadêmicos, membros de ONG's, entidades religiosas e filiados a partidos políticos progressistas. A diversidade das ideias em torno do sentido da economia solidária, os conflitos sobre o papel desempenhado pela Universidade no desenvolvimento de pesquisas e com a incubação das cooperativas, assim como a divulgação do tema no FSM foram destacados pelos informantes e compõem os elementos do fluxo de soluções desta investigação.

4.1.3. Fluxo político

⁴² Refere-se aos Projetos Alternativos Comunitários/PAC's, programas associativos de geração de trabalho e renda desenvolvido pela Cáritas brasileira desde a década de 1980.

No fluxo político Kingdon destaca a construção de coalizões a partir de um processo de barganha e negociação política. “O consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que da persuasão.” Kingdon (2006, p.229). Diz que o fluxo político tem uma dinâmica e regras próprias. O autor destaca três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional; as forças políticas organizadas e as mudanças do próprio governo. Segundo Faria (2003, p. 25), o “clima” diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo. O “humor” ou atmosfera política nacional cria as possibilidades de germinação de determinadas ideias em um dado momento. Durante as entrevistas, os informantes-chave chamam atenção para aspectos que remetem ao solo fértil citado por Kingdon como um dos fatores que possibilita a inclusão de determinado tema na agenda pública. Remetem-se ao processo de privatização ocorrido nos anos de 1990, ao aumento do desemprego, às primeiras políticas públicas de economia solidária, ao engajamento dos movimentos sociais e ao envolvimento da Universidade com os empreendimentos autogestionários. Pelos depoimentos, estes momentos correspondem à conjuntura dos anos de 1980 e 1990 analisado nos capítulos anteriores.

O 1º foi, na minha opinião, essa entrada com mais força do movimento sindical. É, o 2º foi a entrada do movimento sindical como consequência desse processo de privatizações, desestruturação do parque fabril, crescimento do desemprego de forma muito acelerada. O 3º ainda na década de 90, o surgimento das primeiras políticas públicas de ES, primeira prefeitura a assumir uma política pública de ES com esta identidade programática foi a Pref. de Porto Alegre, durante a gestão, a primeira gestão do Olívio Dutra. Tem mais um que foi a entrada da Academia que entrou ali do meio pro fim da década de 90... E foi importante porque a Academia contribui de forma importante na formulação da ES. E talvez o 5º fator aí que seja importante, que foi a aproximação da ES com outros movimentos sociais. (Informante 02/Gestor)

O contexto mencionado pelo entrevistado corresponde tanto ao período posterior à promulgação da Constituição de 1988, após a municipalização de serviços que eram de responsabilidade do governo federal até esta data, quanto ao período de ajuste estrutural pelo qual o país passou nos anos de 1990. Segundo o informante-chave, no ambiente político,

econômico e social da década de 1990 as prefeituras e os governos estaduais passaram a elaborar novas estratégias para responder às demandas que surgiram nesse momento. Os movimentos sociais organizados passaram a pressionar os gestores públicos locais para solucionar as questões sociais que surgiram e cuja atribuição passa a ser de responsabilidade do poder local. Nos depoimentos, os informantes-chave relatam que a entrada na agenda pública deu-se no governo de Olívio Dutra, do PT, e afirmam que nesse momento a economia solidária estava mais articulada em função das experiências anteriores realizadas pela Cáritas por meio dos PAC's assim como nos assentamentos do MST. Estas iniciativas foram citadas tanto pelos informantes-chave vinculados a gestão quanto pelos entrevistados vinculados a Universidade e aos movimentos sociais. Os informantes-chave remetem-se ao período das gestões do PT com Olívio Dutra quando foram implementadas uma das primeiras iniciativas públicas municipais. Segundo o informante-chave 02/Gestor, as experiências realizadas neste período surgiram como uma alternativa ao trabalho assalariado pelas comunidades organizadas por meio de organizações associativas, tanto na esfera urbana quanto rural. Entre as iniciativas, os PAC's também são apontados como relevante na formação da economia solidária. O depoimento corrobora a descrição de Singer (2009, p.43) sobre a constituição da referida área. Segundo o autor, a economia solidária havia começado a tomar corpo na primeira metade dos anos 1990, com a multiplicação das empresas recuperadas (frutos da desindustrialização e do desemprego em massa), das cooperativas nos assentamentos de reforma agrária, das cooperativas populares nas periferias metropolitanas, formadas com o auxílio de incubadoras universitárias e dos PAC's semeados pela Cáritas nos bolsões de pobreza em todo o país. Com a mobilização da Igreja, dos sindicatos e das universidades, as iniciativas dispersas de combate à fome e à miséria começaram a se aglutinar, processo poderosamente impulsionado pelas reuniões do FSM em Porto Alegre a partir de 2001. “... *isso entra na agenda do governo federal no FSM, com a criação do GT⁴³...* Esse grupo funcionou durante dois ou três anos, como alimento articulador do debate do FSM (Informante 01/Mov. Social). Segundo este informante-chave o grupo que constituía o GT se reunia, fazia articulações com as redes internacionais, preparava pautas de discussão e reivindicavam espaço no FSM com a finalidade de alcançar o mesmo reconhecimento que as grandes redes internacionais tinham no evento.

O FSM emerge novamente, no depoimento de um dos informantes, como local de articulação da economia solidária. Ele acrescenta que as articulações para a inclusão do tema

⁴³ Refere-se ao Grupo de Trabalho de Economia Solidária criado para articular a inclusão do tema no FSM.

na programação do evento foram realizadas em âmbito nacional e internacional. Militantes da área que tinham contatos no exterior em função da trajetória de vida marcada pelo exílio durante a ditadura militar congregaram neste evento pessoas e instituições de outros países que atuavam com economia solidária. Lechat afirma que a estruturação da economia solidária passa obrigatoriamente pelo FSM, pois este pode ser considerado o lugar de junção e encontro supranacional de mediadores e agentes da economia solidária mundial. Considera que foi este evento que permitiu, pela primeira vez, o encontro entre os praticantes da economia solidária no país (LECHAT, 2004, p.54). No fluxo político, Kingdon diz que quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é favorável para a inclusão de novos temas na agenda do governo. Articulações nacionais e internacionais foram realizadas pelos grupos de interesse desde 2001 no I FSM de Porto Alegre e se estenderam nas edições posteriores do FSM. “... desde 1998, fazia parte da coordenação de outro negócio internacional de economia solidária que era o Pólo de Sócio Economia Solidária da Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário/PSES.” (Informante 06/Mov. Social). O depoimento ressalta a importância do PSES no processo de articulação da economia solidária brasileira. Relatos de participantes dos movimentos sociais e gestores da economia solidária confirmam o apoio de redes internacionais na discussão do tema durante o I FSM. “No I FSM em um evento promovido pelo pessoal de lá, encheu tanto inclusive com umas redes internacionais e isso acabou exigindo a necessidade de uma rede permanente dos brasileiros para isso.” (Informante 01/Mov. Social)

Conforme afirma Kingdon, a influência da política institucional na formação da agenda se relaciona com o “humor” nacional, com as forças organizadas por meio dos grupos de interesses e pelo resultado das eleições. A combinação desses elementos é uma força poderosa no processo de inclusão de determinado tema na agenda pública. As articulações, negociações e concessões entre os membros pertencentes a determinados grupos de interesse são um dos elementos presentes nos depoimentos dos informantes-chaves no período entre 2002 e 2003, quando houve mudanças no governo. A possibilidade da eleição do Lula surge no depoimento de todos os informantes e se revela como um dos elementos decisivos para a inclusão da economia solidária na agenda pública. “Depois das eleições, a gente se reuniu para preparar o FSM e perguntou: O quê o governo Lula estava propondo para a economia solidária? Eu vou simplificar, não é bem assim, mas não estava propondo nada (Informante 01/Mov. Social). Apesar do contexto favorável a partir da eleição de um ex-trabalhador e representante de um partido progressista, a inclusão do tema é considerada pelos entrevistados como resultado da articulação e pressão exercida pelos grupos de interesse. Contudo, os

depoimentos revelam os conflitos existentes e as dificuldades para a articulação interna do consenso para inserção da economia solidária como uma das políticas públicas do futuro governo. *Foi difícil. Primeiro veio uma proposta: 'A ES poderia ter um departamento', dissemos: 'Não. Queremos uma secretaria!'. Então vai, volta, não queríamos os caminhos que eles apontavam... queríamos secretaria!* (Informante 07/Mov. Social). Segundo Carvalho *et al* (2006, p.72), no processo de elaboração das políticas públicas há um ciclo de negociações, concertações e mesmo imposição de decisões e, finalmente, diferentes formas, estratégias e oportunidades para se fazer avançar um tema na agenda pública. No caso da economia solidária, as negociações se deram a partir da preparação do III FSM e foram até a aprovação da criação da SENAES pelo Congresso Nacional, em junho de 2003, já durante o primeiro mandato do presidente Lula. Diz um dos informantes: *Entre o convite para fazer a Secretaria e sua efetiva instalação houve um semestre inteiro* (Informante 01/Gestor). Uma das estratégias propostas partiu de um dos informantes-chave quando participava da gestão de um programa de economia solidária no governo estadual de um dos estados da federação.

Nós propusemos ao governo do RS que o GT, mesmo sem saber o resultado da eleição, que marcássemos uma reunião para novembro, em Porto Alegre, para que nós discutíssemos qual seria a estratégia da Economia Solidária para um eventual governo do Presidente Lula, né. Pra nossa, pra nossa surpresa positiva, né, ou pra nossa felicidade, a nossa surpresa, o Lula ganhou a eleição, nós fizemos essa reunião 10 de novembro de 2002. (Informante 02/Gestor)

Sete dos entrevistados relatam que a reunião foi um dos primeiros momentos da articulação para a inclusão da economia solidária no governo federal a partir de 2003. Nesta reunião foi elaborada uma Carta⁴⁴ que deveria ser encaminhada ao Presidente eleito com a reivindicação de inclusão da economia solidária no âmbito do governo federal. A carta foi apresentada na I Plenária de Economia Solidária realizada em dezembro de 2002, em São Paulo, e assinada pelos participantes que decidiram encaminhá-la à equipe responsável pela transição de governo. *“Aí fizemos a I Plenária da ES, em SP... com pessoas de 18 estados. Decidimos nessa plenária que iríamos avançar constituir um Fórum⁴⁵ e mandamos uma carta ao Lula com a demanda de uma Secretaria. O Marcos Arruda queria um Ministério!*

⁴⁴ Anexo 02

⁴⁵ Refere-se ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

(Informante 01/Mov. Social). Neste depoimento o informante acrescenta que representantes escolhidos nesta plenária foram a Brasília tentar entregar a Carta a equipe de transição do governo Lula. O informante-chave relata que neste momento foi fundamental o apoio da profa. Tania Barcelar, da Universidade Federal de Pernambuco, inclusive com a indicação do nome do professor Paul Singer para ocupar o cargo na futura secretaria. Segundo depoimento de seis entrevistados, nesta reunião com a equipe de transição do governo houve consenso em torno do professor Paul Singer para assumir a gestão do programa de Economia Solidária no governo federal. Entre os informantes-chave, dois participaram desta reunião e apontaram a sede do governo de transição⁴⁶ como o local onde a mesma foi realizada. Assim como no momento que antecedeu a reunião com a equipe de transição do governo Lula, todos os entrevistados afirmaram que houve consenso quando o nome do professor Paul Singer foi anunciado no Fórum Social Mundial, durante a II Plenária de Economia Solidária, como Secretário Nacional do Programa de Economia Solidária. Nesta plenária houve divergência quanto ao local onde o programa deveria ser implementado no MTE. Um dos informantes-chave que não participou deste encontro apontou o III FSM como local de realização da referida reunião. *“A ES foi solicitada ao Presidente eleito nos últimos dias de 2002, eu diria entre Natal e Ano Novo, numa reunião histórica que aconteceu em Porto Alegre que foi convocada e dirigida pelo Miguel Rossetto”* (Informante 01/Gestor). Quando discorrem sobre os momentos que antecederam a inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo emergem, na fala dos entrevistados, alguns conflitos que merecem ser destacados: o sentido da economia solidária e esfera da gestão federal onde o programa deveria ser implementado.

...Pô, a economia solidária diz o seguinte, pô, vamos abolir o trabalho subordinado, nós queremos é o trabalho, nós não queremos melhores condições de trabalho subordinado, nós queremos é um trabalho coletivo, autogestionário, autônomo, então essa agenda política... essa, esse referencial programático ele também despertou a atenção dos governos de esquerda. Porque quando um partido de esquerda assume um estado, ele, por mais convicções que tenha, ele está limitado às possibilidades que o Estado dá a ele. (Informante 02/Gestor).

⁴⁶ O governo de transição teve como sede o Centro Cultural do Banco do Brasil de Brasília.

O entrevistado refere-se às gestões realizadas pelos partidos progressistas como as primeiras iniciativas de políticas públicas no campo da economia solidária no Brasil que avançam no sentido de melhorar as condições do trabalho subordinado. Esta posição reflete o entendimento daqueles que identificam a economia solidária como uma alternativa ao desemprego a partir da geração de trabalho e renda em contraposição àqueles que veem nos empreendimentos autogestionários um caminho em busca de outro tipo de desenvolvimento e de emancipação. Neste bloco estão incluídos os participantes de alguns movimentos sociais e a Universidade.

No que diz respeito à esfera do governo federal, na qual o programa deveria ser implementado, houve divergência, já que entre eles havia aqueles que defendiam o MTE como um local estratégico. *“Deu um debate brabo, não sei se alguém já te comentou com relação a I Conferência, a grande decisão foi: onde é que fica a economia solidária no governo?”* (Informante 01/Mov. Social). Entre os argumentos daqueles que defendiam a implementação do programa de Economia Solidária no MTE destaca-se: a estrutura institucional possibilitaria o reconhecimento da categoria trabalho em suas diferentes dimensões, seja subordinado ou autogerido e coletivo; a capilaridade do ministério por meio das Delegacias Regionais de Trabalho/DRT's, fundamental para a implementação de uma política nacional de economia solidária em todo o país e o aspecto simbólico da importância do MTE no governo de um operário. Além disso, apontavam a inexperiência e a fragilidade da organização da economia solidária como impedimento para a sua inclusão na esfera governamental como um ministério ou uma secretaria.

É, nessa reunião eu apresentei um documento, né, e propus que pro debate do GT, obviamente, propus que nós apresentássemos uma proposta [...] ao governo de transição, e nesse documento nós propuséssemos a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária no MTE... Quando eu propus a ideia da Secretaria no MTE foi uma coisa meio, todo mundo ficou meio tentando entender. Porque alguns inclusive achavam que nós deveríamos propor um Ministério pra Economia Solidária! (Informante 02/Gestor)

E nós chegamos a falar de uma Secretaria ligada a Presidência da República por causa da importância, não é, de ter uma visão de outra economia que o governo Lula estaria incentivando com política [...] com uma visão muito estreita de uma outra economia ele reduziu a SENAES a uma secretaria no MTE, como se o problema fosse emprego (Informante 06/Mov. Social).

Um dos entrevistados vinculado aos movimentos sociais diz que a decisão de implementar o programa no âmbito do MTE deve-se ao fato de que o Ministro do Trabalho⁴⁷ indicado para o cargo era vinculado a CUT. *“Porque o Marinho era o Ministro deles... Pode ter toda a sofisticação para isso, mas naquele momento era isso. [...] A DS⁴⁸, tendência do PT, do Dione... fechou por aí também, e houve um acordo de governo que estava fechado...”* (Informante 01/Mov. Social). Acrescenta ainda que o movimento de economia que se constituía formalmente naquele momento dizia o seguinte: *“É insatisfatório o patamar da economia solidária numa secretária, no terceiro escalão”*. Para os entrevistados vinculados aos movimentos sociais, a importância de ocupar os primeiros escalões do governo deve-se ao fato de que, na estrutura do Estado brasileiro, os temas que têm mais visibilidade ocupam os melhores espaços, contam com recursos econômicos e com o poder de interferir nos rumos do desenvolvimento do país. *“[...] para enfrentar a política do capital, ou você faz isso nos patamares mais acima ou continua compensatório. Não chamem isso de economia solidária! Onde a ES tem mais peso? No MDS⁴⁹! É onde está a quantia compensatória”* (Informante 01/Mov. Social). O informante considera que a forma atual do programa de Economia Solidária do governo é uma complementação ao capital. Diz: *“Isso não é a alternativa da economia solidária para pensar uma outra economia”*.

O argumento daqueles que defendiam sua implementação em um ministério próprio era de que a economia solidária seria um passo para a construção de outra economia, outro modelo de desenvolvimento que levaria à construção de um socialismo democrático, descentralizando, com o direito de propriedade e gestão da economia. O informante diz que os empreendimentos solidários seriam geridos por cada pessoa, cada comunidade e que isto levaria ao desenvolvimento humano e social da economia como um meio em vez de um fim. Afirma ainda que o desenvolvimento tecnológico neste novo modelo de desenvolvimento seria um meio de libertar o trabalhador que faria somente o necessário para a sobrevivência e criaria cada vez mais tempo livre para que as pessoas pudessem trabalhar no desenvolvimento das suas dimensões superiores como seres humanos. Kingdon diz que no fluxo de políticas os

⁴⁷ Ao analisar esta informação percebe-se que houve um equívoco por parte do informante já que Luis Roberto Marinho ocupou o cargo de Ministro do Trabalho somente em 2005. Na época, o Ministro do Trabalho indicado foi o ex-deputado federal do PT, Jacques Wagner, atual governador da Bahia.

⁴⁸ O informante-chave refere-se a uma das tendências existentes no PT, a Democracia Socialista/DS.

⁴⁹ O informante-chave refere-se ao Ministério do Desenvolvimento Social, atualmente responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

participantes constroem consenso por meio da negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (KINGDON, 2006, p. 229).

A pesquisa evidencia, portanto, que os seguintes fatores foram relevantes no fluxo político: clima favorável em função da mudança de governo; consenso em torno da indicação do professor Paul Singer como titular da esfera do governo que seria responsável pela economia solidária; negociação e articulação para que o programa fosse implementado no âmbito do MTE.

4.1.4. Janela de oportunidades: as convergências entre as correntes e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo

Segundo Kingdon (2003), as três correntes – problemas, soluções e de políticas – têm dinâmicas próprias e ocorrem de modo independente. Apesar de reconhecer a autonomia das correntes, o autor afirma que em alguns momentos há uma convergência entre elas que impulsionam o tema para a agenda governamental. Kingdon afirma que tais circunstâncias podem ocorrer quando um problema urgente chama atenção e uma proposta de política pública é associada ao problema e oferecida como solução ou então quando ocorre um evento político, como a mudança de governo, que acaba por gerar alteração na direção da agenda de políticas públicas. Nesse sentido, alguns dados desta investigação apontam que, no caso do tema da economia solidária, houve circunstâncias que indicam a existência de momentos de convergências nas referidas correntes.

Na análise das três correntes, **o contexto de 1980 e 1990** emerge nos depoimentos dos 14 informantes-chave como um dos elementos fundamentais para o processo de inclusão do tema na agenda do governo em 2003. Foi nesse período que as ideias em torno da economia solidária foram disseminadas em diferentes espaços e congregaram sujeitos que seriam fundamentais no momento de sua emergência como política pública. *“Bom, a economia solidária, na verdade, ela surge no Brasil com essa roupagem, com este nome, no início da década de 80”* (Informante 02/Gestão). Em seus depoimentos, os entrevistados afirmam que o contexto de gestação do campo da economia solidária, nas duas últimas décadas do século XX, possibilitou o seu amadurecimento e organização. Nesse período, diferentes iniciativas baseadas nos princípios da economia solidária foram executadas em todo o país por entidades

vinculadas ao poder público e aos movimentos sociais organizados. São desta época as experiências desenvolvidas por trabalhadores cooperados e baseados no princípio da autogestão após o processo de falência das empresas, as cooperativas de produção nos assentamentos do MST, os programas de economia solidária das prefeituras de Porto Alegre, Recife, Belém, São Paulo, etc., os programas executados pela Cáritas, FASE, PACS, IBASE e a incubação de empreendimentos solidários implementados pelas Universidades. Este período corresponde ao processo de flutuação de ideias nomeado por Kingdon como *policy primeval soup*, isto é, caldo primitivo de políticas, no qual as soluções para determinado problemas conservam-se na superfície com outras ideias até o instante em que surgem condições para que uma delas seja escolhida. O autor diz que ocorre nesse momento um longo processo nomeado de “amaciamento” do sistema.

Além do contexto favorável, ao analisar os dados da investigação, percebe-se que houve mais uma convergência entre as três correntes. Todos os entrevistados indicam o **FSM como um dos locais de emergência da ideia da economia solidária**. Houve consenso entre os entrevistados na indicação do evento como local de congregação dos praticantes da economia solidária em todo o país. O FSM foi considerado como um dos espaços mais importantes para discussão e articulação do tema, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Foi a partir da primeira edição, realizada em Porto Alegre, em 2001, que houve o primeiro encontro e a partir daí sua articulação em redes nacionais e internacionais. “*É no I FSM [...] Inclusive as demandas das redes internacionais que já vinham com o nome de Economia Social, Economia Solidária, né*” (Informante 01/Mov. Social). Neste depoimento, o informante afirma que as discussões e articulações realizadas no I FSM indicaram a necessidade de constituição de um Grupo de trabalho cuja finalidade seria congregar as entidades e iniciar seu processo de organização como movimento em todo o país. Diz ainda que o GT foi, inicialmente, o articulador do debate do tema no evento e teve como principal meta neste período o reconhecimento da economia solidária no FSM. Na preparação para a III edição do FSM, os entrevistados revelam que logo após a vitória do Lula nas eleições presidenciais de 2002, houve um reconhecimento da necessidade de articular o movimento de economia solidária para garantir a inclusão do tema na agenda do novo governo.

... Logo depois de preparar o FSM a gente sentou para planejar o quê fazer, se por uma acaso chegasse a vitória do PT e levasse o Lula ao poder... mais tarde, já a vitória realizada em outubro, eleito mas ainda não empossado, nós nos reunimos outra vez e criamos uma delegação que foi ao Lula para

propor que ele incluísse no governo dele, uma identidade promotora da ES a nível nacional. (Informante 06/Mov. Social)

O FSM emerge no depoimento dos entrevistados nas três correntes: na corrente de problemas o evento surge como espaço para a articulação interna dos praticantes da economia solidária e de comparação dos problemas locais com realidades do exterior; na corrente de soluções como fórum de disseminação do tema e na corrente política como esfera de articulação para inclusão do tema na agenda no momento da **mudança do governo**, isto é, final de 2002, início de 2003. Nestes momentos abrem-se janelas, ou seja, eles constituem o que Kingdon nomeia de janelas de oportunidades. “Janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo da agenda” (KINGDON, 2006, p. 238). Nesse sentido, ao coincidir com a mudança do governo, o FSM abriu uma janela de oportunidade que possibilitou a inclusão do tema na agenda. De acordo com o modelo de *multiple streams*, eventos como a mudança de governo geram alterações na direção de determinadas políticas públicas. Agregado à mudança de governo em 2003 está o fato de que o presidente eleito era um ex-trabalhador vinculado em sua origem com o movimento sindical, isto é, houve um simbolismo que possibilitou a emergência de temas relacionado a questões de trabalho, neste caso a economia solidária. “Nesse momento, as propostas que podem ser relacionadas com aquele evento político, tais como as iniciativas em linha com a filosofia da nova administração, são destacadas e associadas ao novo contexto político já amadurecido” (KINGDON, 2006, p. 233). O autor diz que os problemas que se encaixam em uma nova ótica são enfatizados, enquanto outros são desprezados. De fato, a política implementada pelo governo federal em junho de 2003 no âmbito do MTE confirma o que indica a teoria:

A decisão do Governo Federal de criar a SENAES, respondendo positivamente às mobilizações feitas no campo da economia solidária (seminários, plenárias, fóruns), significa uma mudança profunda nas políticas públicas de trabalho e emprego que visam à geração de renda e a garantia de direitos de cidadania da população menos favorecida na sociedade. (MTE, 2010)

A janela de oportunidade surgiu no momento da mudança de governo e durante o III FSM em janeiro de 2003. A inclusão de fato da economia solidária como programa de governo no âmbito da administração federal ocorreu seis meses depois, em junho de 2003, com a criação da SENAES. “*Nós entregamos para o governo do Lula em janeiro... Fevereiro, Março, Abril, Maio. Eu vou dizer, teve gente que não esperou... foi difícil porque foi uma reivindicação para o presidente Lula, foi difícil...*” (Informante 07/Mov. Social). Segundo Kingdon, uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais. No caso da economia solidária, a janela de oportunidade foi a mudança de governo, inclusive no período que antecedeu a posse do presidente eleito, quando foram realizadas uma série de articulações com o objetivo de tornar real a demanda apresentada pelas entidades que encaminharam a carta com a solicitação da sua implementação na esfera do governo a equipe de transição do governo Lula. Um dos informantes diz: “[...] foi no FSM de 2003. Nessa carta, em dezembro de 2002, nós fizemos uma carta reivindicando uma coisa chamada ‘queremos uma Secretaria Nacional de Economia Solidária’” (Informante 07/Mov. Social). Kingdon diz que as janelas não ficam abertas por muito tempo e as pessoas preocupadas com problemas específicos percebem que esta abertura é uma oportunidade de tratar e resolver tais problemas. “Defensores de propostas percebem essa janela aberta como uma oportunidade de colocar suas propostas em ação” (KINGDON, 2006, p. 237). Os defensores da ideia de inclusão da economia solidária como política pública perceberam a importância desse momento e desempenharam papéis fundamentais. “*No debate do GT a gente decidiu o seguinte: é importante entrar por aí. Agora não é importante o GT entrar, mas criar condições de que isso seja uma demanda dos empreendimentos*” (Informante 01/Mov. Sociais). A articulação com os empreendimentos solidários resultou na realização da I Plenária de Economia Solidária, realizada em São Paulo, com o apoio da gestão municipal de Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores. Nesta plenária foi apresentada a carta (Anexo 01) com a demanda do movimento social de uma Secretária de Economia Solidária no novo governo. Um dos informantes-chave diz que no intervalo entre o anúncio do nome do professor Paul Singer e a aprovação de criação da SENAES, em junho de 2003, surgiram algumas dificuldades que exigiram a mobilização dos grupos de interesse da economia solidária e apontaram a necessidade de constituição de uma entidade formal para defender a economia solidária. “*Na II plenária, o Marcos Arruda subiu intempestivamente no palco contra a ideia de constituir um Fórum já [...] e todo o grupo de articulação afirmava que era necessário criar o FBES... bom, foi um bafafá, um bate boca,*

oitocentas pessoas” (Informante 01/Mov. Social). O informante-chave relata que a necessidade de antecipação de constituição do FBES surgiu em função da informação da equipe de transição do governo Lula de que haveria a necessidade de alterar a legislação para incluir a economia solidária no âmbito do MTE, cuja estruturação já havia sido planejada. Segundo o informante-chave, apesar do compromisso do novo governo de incluir a economia solidária no MTE, anunciado no III FSM, a pressão para implementação do programa de Economia Solidária seria maior com a existência de uma entidade de representação nacional como o FBES. *“Então acontece que o governo, para acertar as pontas com a legislação, demorou, e em junho coincidiu, porque quando a gente marcou a III plenária o governo tava fechando a legislação da SENAES”* (Informante 01/Mov. Social). O FBES foi criado durante a III plenária do GT brasileiro economia solidária, em junho de 2003.

Considera-se, portanto, que no caso do programa de Economia Solidária, a abertura da janela de oportunidade ocorreu no final de 2002 e janeiro de 2003, quando houve a mudança do governo. Nesse momento houve a convergência entre as correntes problemas, soluções e políticas - e a alternativa apresentada pelos grupos de interesse – a economia solidária – ingressou na fase decisional. No próximo capítulo, serão apresentadas as ideias, os interesses e as instituições presentes durante o processo de formação da agenda pública e inclusão da economia solidária a partir de 2003.

5. Ideias, Interesses e Instituições

Após a reflexão sobre a composição e convergência entre as correntes de problemas, de soluções e de políticas que constituíram a formação da agenda pública, assim como a identificação da janela de oportunidade que culminou com a inclusão do tema na agenda do governo em 2003, o capítulo que se inicia identifica as ideias, os interesses e as instituições que fizeram parte deste processo. Segundo Carvalho *et al* (2006, p.74), para se entender os processos de formulação de políticas públicas é necessário compreender as características dos atores, quais instituições representam, que papéis desempenham, que autoridades representam, como se relacionam e controlam uns aos outros e, sobretudo, que interesses, ideias e instituições defendem. Sabe-se que os atores envolvidos e interessados no processo de formulação de uma determinada política pública não concordam plenamente sobre os problemas, as alternativas de solução nem sobre a alternativa escolhida.

Conforme apresentado no capítulo que trata do referencial teórico, as ideias são afirmações de valores que podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias. Apresentam-se, a seguir, a partir da análise dos depoimentos dos informantes-chave e dos documentos incorporados como objeto de estudo da pesquisa, as ideias em torno da construção das concepções sobre economia solidária.

Segundo Kingdon, os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações posteriores. Nesse sentido, os elementos de conflito, a articulação de alianças são encontradas nos depoimentos dos informantes-chave e confirmam o que diz a teoria de Kingdon. Nas narrativas desses sujeitos estão presentes argumentos com diferentes matrizes em torno do sentido da economia solidária e que influenciaram os processos que antecederam a sua inclusão na agenda do governo e sua transformação em política pública. Nos depoimentos dos informantes-chave, surgem com frequência os seguintes valores: utopia, solidariedade, fraternidade, autonomia, emancipação, construção de outra economia, outro desenvolvimento, autogestão.

Indagado sobre as motivações para implementação da economia solidária pelo governo federal em 2003, um dos informantes-chave, ligado ao legislativo nesse período, identifica dois aspectos que considera fundamental: o primeiro é o político/ideológico, isto é, a promoção da solidariedade, de alternativas à organização capitalista da produção, à

valorização do saber do trabalhador; e o segundo é relativo ao objetivo de proporcionar alternativas concretas de inserção produtiva a setores da população marginalizados pelo mercado de trabalho por diferentes motivos (baixa escolaridade, idade, raça, gênero, etc.). Quanto ao primeiro aspecto e mais especificamente à economia solidária como alternativa de organização capitalista da produção, Singer (2005, p. 87) diz que seu ressurgimento no Brasil provavelmente foi uma resposta à grande crise de 1981/83, quando muitas indústrias, inclusive de grande porte, pediram concordata e entraram em processo falimentar. O autor acrescenta ainda que talvez a alternativa convencional fosse criar outra empresa capitalista, controlada não por todos os trabalhadores, mas pelos mais antigos e mais remunerados, detentores dos maiores créditos trabalhistas e, portanto, possuidores das maiores cotas do capital. Entretanto, os trabalhadores destas empresas optaram pela formação de cooperativas e solicitaram assessoria de sindicalistas com experiências anteriores em gestão e iniciaram as primeiras iniciativas de autogestão deste período. Singer (2005) cita os casos das cooperativas criadas neste período: Uniforja, Cooperminas, Coomec, Coofund, Coopertextil, Coopervest, assim como as experiências dos assentamentos do MST e os PAC's da Cáritas. Um dos pressupostos básicos destas iniciativas eram os valores essenciais dos empreendimentos: cooperação, gestão compartilhada, autonomia, entre outros. No que diz respeito à inserção de setores marginalizados pelo mercado de trabalho em função de aspectos relacionados à baixa qualificação, gênero, idade e raça, levantamento sobre empreendimentos solidários realizados pelo MTE em 2005⁵⁰ aponta para a existência de 20 mil entre cooperativas, associações, empresas autogestionárias, grupos de produção ou clubes de troca em que os participantes são trabalhadores que exercem coletivamente a gestão das atividades. Além disso, o mapeamento detectou um crescimento significativo (85%) da economia solidária no Brasil, entre os anos de 1990 e 2005, e a participação de cerca de 1,25 milhões de trabalhadores, dos quais 35% são mulheres. Demonstrou também que nas atividades de produção de serviços, consumo e crédito, tanto no meio urbano quanto rural, predominam as associações, com 54% do total, seguida dos grupos ainda sem formalização, com 32%; e das cooperativas, com 10% do total. Entre as atividades econômicas, está a agricultura e a pecuária, realizadas por 64% dos empreendimentos. As têxteis, de confecções, calçados e produção artesanal em geral correspondem, juntas, a cerca de 20% dos empreendimentos; e a prestação de serviços diversos e alimentação respondem por 14% e 13%, respectivamente (BARBOSA, 2007, p.252.).

⁵⁰ Embora atualmente o referido mapeamento esteja sendo objeto de reflexões por parte do grupo responsável pela sua realização em função da diversidade de empreendimentos considerados como solidários.

Ao contrário do informante-chave vinculado ao legislativo, o depoimento dos informantes vinculados a Universidade apresentam razões distintas para a implementação da economia solidária. Os acadêmicos afirmam que sua vocação é maior do que a inserção de desempregados no mercado de trabalho. Afirmam que, na verdade, a economia solidária é uma tentativa de constituição de outro modo de desenvolvimento. Dizem que nos marcos atuais de globalização e de informação inexistem espaços para inserção de novos trabalhadores e que a proposta da economia solidária é reconstruir um mercado de trabalho a partir da ideia de uma outra forma de desenvolvimento. Em alguns momentos destes relatos a economia solidária se revela como utopia quando os informantes-chave afirmam acreditar na possibilidade de que ela avance na construção de um modelo de desenvolvimento igualitário, justo e democrático. Cattani (2003, p. 269) afirma que a utopia é desejo de alteridade, é convite para a transformação que constrói o novo, é busca da emancipação social, é conquista da liberdade. Diz que a verdadeira utopia é a visão crítica do presente e dos seus limites e uma proposta para transformá-lo positivamente.

Assim como o informante-chave vinculado à Universidade, nos depoimentos dos informantes-chave que pertencem aos movimentos sociais, a economia solidária é concebida como um novo modo de desenvolvimento: “... *cada pessoa, cada comunidade é importante e vira sujeito do próprio desenvolvimento. Portanto, é empoderada econômica e politicamente, para ser sujeito da democracia de cada país*” (Informante 06/Mov. Social). Segundo os entrevistados vinculados aos movimentos sociais, a economia solidária vai além da inclusão social por meio de uma renda compensatória. A matriz ideológica dos sujeitos vinculados aos movimentos sociais aponta a economia solidária como uma possibilidade de avanço das conquistas políticas dos trabalhadores. Os informantes-chave afirmam que ela é um instrumento real de organização econômica dos trabalhadores na sociedade e, portanto, instrumento de organização para a disputa da economia. Um dos entrevistados expressa que, do seu ponto de vista, para construir outro desenvolvimento é necessário democratizar os ganhos da produtividade e isto seria possível por meio da economia solidária. Diz: “*Nós precisamos de desenvolvimento humano e social; a economia como meio e não fim. O desenvolvimento tecnológico como meio de libertar o trabalhador para criar mais tempo livre que possibilite o desenvolvimento das dimensões superiores dos seres humanos*” (Informante 07/Mov. Social). Para este informante o avanço tecnológico pode ser uma possibilidade de garantir o desenvolvimento das dimensões superiores do ser humano. Pondera que isto somente se realizará quando os ganhos da produtividade forem

democratizados. No seu depoimento ressalta que o sentido etimológico do termo economia⁵¹ é gestão, cuidado da casa e dos que nela habitam. Ou seja, o informante-chave expressa nos seus relatos, às divergências com àqueles que vêem a economia solidária como uma alternativa ao desemprego e um modo de inserir pessoas marginalizadas pelo mercado de trabalho.

Durante as entrevistas, alguns informantes-chave revelam que o início das suas atividades profissionais está vinculado ao trabalho com autogestão, palavra que antecede a nomeação dessa atividade como economia solidária. A autogestão é definida como o conjunto de práticas sociais que se caracteriza pela natureza democrática das tomadas de decisão, que propicia autonomia de um coletivo. É um exercício de poder compartilhado, que qualifica as relações sociais de cooperação entre pessoas e/ou grupos, independente do tipo das estruturas organizativas ou das atividades, por expressarem intencionalmente relações sociais mais horizontais (ALBUQUERQUE, 2003, p.20). As narrativas dos entrevistados atribuem à economia solidária a possibilidade de construção de empreendimentos autogeridos: “... *A gente tava trabalhando, como estou até hoje, com empresas recuperadas. E aí, vem esta ideia de economia solidária. Começaram a falar de economia solidária... pra nós existia autogestão. Não existia economia solidária*” (Informante 07/Mov. Social). O depoimento revela, portanto, que a construção da ideia da economia solidária deu-se a partir das experiências autogestionárias. Todos os entrevistados indicam que a prática da economia solidária leva seus participantes à ação comunitária que vai além do empreendimento, isto é, à construção de vínculos sociais em suas comunidades e à disseminação de atitudes sustentáveis. Em seus discursos a autonomia, o associativismo, o cooperativismo, emergem como elementos constitutivos e indispensáveis às iniciativas de economia solidária.

Quer dizer, ai cê tem um monte de município⁵² que consegue ter uma certa visibilidade, que começa a atuar, certo, na promoção da geração trabalho e renda, mais baseada no associativismo e no cooperativismo, começa a utilizar o termo economia solidária, economia popular solidária, e isso entra então na agenda, na agenda desses governos, na agenda política né, por esses governos com esse perfil democrático popular, certo? (Informante 03/Gestor)

⁵¹ Segundo o informante, a raiz da palavra economia, eco, vem do grego oikos, casa + nomia, gestão, cuidado.

⁵² Refere-se aos municípios de Belém, Recife, Porto Alegre, São Paulo, Santo André que nos anos de 1990 desenvolveram programas de economia solidária.

O depoimento ressalta a influência das experiências dos municípios com gestões de partidos progressistas que desenvolveram os primeiros programas públicos de economia solidária no país, mas apresenta também uma matriz distinta daquelas que emergiram nos relatos dos informantes-chave vinculados a Universidade e aos movimentos sociais. Ao contrário destes, os depoimentos do gestor acrescentam a possibilidade da geração de trabalho e renda por meio da economia solidária. Embora pautados pelas ideias de associativismo e cooperação, as gestões municipais desenvolveram estes programas com a perspectiva de gerar trabalho e renda e contrapor-se ao modelo vigente na década de 1990 de incentivos a grandes empresas que acabavam por trazer benefícios ao capital.

As ideias que compõem a economia solidária foram discutidas em vários fóruns, plenárias, pactuadas entre os participantes do movimento e incorporadas, na Carta encaminhada à equipe de transição do governo Lula no final do ano de 2002 e depois nos princípios do programa de Economia Solidária do referido governo. Nestes espaços onde o tema foi discutido houve a necessidade de estabelecer arranjos para que as tensões políticas existentes entre os participantes dos movimentos de economia solidária pudessem ser acomodadas naquele momento. Nesse sentido, na Carta encaminhada a equipe de transição foram elencadas, além da autogestão, outras características dos empreendimentos solidários: a cooperação, a solidariedade, o associativismo, entre outros.

Para além dos aspectos econômicos, a economia solidária é portadora também de uma ética e cultura transformadora das relações humanas, comunitárias e sociais, recolocando a centralidade do ser humano e seu bem-estar e a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental das ações por ele desencadeadas. (Carta, 2002, p. 2).

A homogeneidade dos valores presentes no documento torna invisível a tensão existente entre os diversos sujeitos políticos envolvidos com o tema, assim como a disputa sobre o local onde a economia solidária deveria ser implementada no âmbito do governo federal. Os informantes afirmam que a economia solidária foi fortalecida por meio da valorização de suas práticas e a disseminação por meio de ações de cunho educativo nos empreendimentos: *“a disseminação dessas práticas e valores da economia solidária, autogestão, trabalho associado, cooperação, solidariedade nas atividades econômicas, têm práticas e têm valores por trás de tudo isso que a gente tá dizendo, certo?”* (Informante

03/Gestor). O informante-chave expressa que a finalidade da disseminação de tais valores compõe a disputa ideológica no campo cultural e político, pois, do seu ponto de vista, não existe só uma economia. Afirma ainda que isso pode ser meramente utópico no sentido de que tal meta inexistia nos dias atuais.

O discurso dos entrevistados evidencia que as ideias sobre economia solidária também estão relacionadas aos valores pessoais construídos ao longo da vida de cada sujeito que compôs o processo de formação da agenda e que resultou na sua inclusão como política pública. Além da sua história pessoal, tal fato deve-se à sua vinculação com movimentos sociais, entidades associativas, universidade, participação em gestões de partidos de esquerda, etc. Alguns deles têm a vida marcada pela fuga do país de origem quando ainda eram crianças, pelo envolvimento com a militância política no período da ditadura, pelo exílio na juventude, pela formação de partidos políticos progressistas após o regime militar e pela ligação com instituições religiosas. Os valores que surgem em suas narrativas, quando se referem à economia solidária, estão relacionados a princípios humanistas tais como a solidariedade e a cooperação. As experiências iniciais de empreendimentos solidários a partir dos anos 80 foram estimuladas por entidades de cunho religioso como a Cáritas brasileira. Os informantes-chave destacam sua influência no processo de constituição da economia solidária: *“A economia solidária com certa continuidade, foi uma iniciativa da Cáritas. A Cáritas nos anos 80, a Cáritas era basicamente caridade, como diz o nome.”* (Informante 01/Gestor). O informante refere-se a influência da Teologia da libertação⁵³ nestas experiências e cita um dos lemas veiculados nesse período: *“A solidariedade liberta!”*. Segundo o relato, a ideia era que a união e ajuda mútua seriam capazes de tirar as pessoas da pobreza.

Eu entendia que a economia solidária tinha uma perspectiva de colocar em prática um debate que eu acompanhei na década de 80, que vinha de duas vertentes, uma da Teologia da libertação, do povo como sujeito protagonista da história e da autogestão, autonomia [...] e fazendo toda uma crítica ao movimento socialista tradicional a partir da ideia de autogestão até 96 e... (Informante 04/Gestor/Academia)

⁵³ A Teologia da libertação é uma corrente teológica que engloba diversas teologias cristãs desenvolvidas inicialmente na América Latina a partir dos anos de 1970, baseadas na opção pelos pobres contra a pobreza e pela sua libertação. A Teologia da libertação pretendia oferecer uma nova espiritualidade para o engajamento paroquial, comunitário e religioso.

Entre os entrevistados, embora haja o reconhecimento dos projetos desenvolvidos pela Cáritas em todo o país a partir da década de 1980, os PAC's, alguns ressaltam que a solidariedade presente na economia solidária ultrapassa a dimensão religiosa que eles enfatizaram. “[...] *na verdade, solidariedade não é religiosa. Ela é uma expressão latina que pertence ao arcabouço jurídico [...]*” (Informante 07/Mov.Social). Um dos informantes diz que, apesar da linguagem de alguns militantes da economia solidária estar pautada nas formulações cristãs, há o reconhecimento da necessidade de rever alguns elementos estratégicos que os levem à construção de outra economia: “*Seria ilógico e irreal dizer que a gente vai construir outra economia fora dessa que está aí! [...]*”. Mais adiante acrescenta: “*Nós estamos precisando de outra formulação que saia do idealismo ou dessa sensação de que vão fazer coisa fora do processo dialético*” (Informante 01/Mov. Social). Ainda que haja consenso em torno dos princípios da economia solidária, os depoimentos revelam a existência de tensões no que diz respeito a sua exequibilidade. Outro informante diz que o movimento de economia solidária é amplo e reúne desde vertentes do humanismo cristão, presentes nas pastorais, até vertentes de inspiração socialista. Diz: “[...] *a estes se somam experiências diferenciadas gestadas em ONG's, universidades, governos populares, movimentos sociais, todos eles protagonistas da economia solidária*” (Informante 01/Legislativo). Tal diversidade possibilita que haja concepções divergentes acerca do sentido da economia solidária, das formas de organização da produção, assim como das suas perspectivas políticas.

Conforme análise apresentada no capítulo anterior, estas ideias também foram construídas em espaços como o da Universidade, das edições do Fórum Social Mundial. O envolvimento de Universidades tanto públicas como privadas, com a incubação de empreendimentos solidários, bem como as reflexões e pesquisas⁵⁴ realizadas sobre as iniciativas de economia solidária, contribuíram para a consolidação das ideias presentes nesta área. As investigações realizadas pelas Universidades no período que antecede o ano de implementação do programa, isto é, antes de 2003, resultaram em livros⁵⁵, artigos que constituem as bases de estudo da área no país. O intercâmbio com redes nacionais e internacionais no âmbito do FSM são ressaltadas por todos os informantes chave como um momento importante do processo de constituição do programa de Economia Solidária do

⁵⁴ Na introdução desta investigação é apresentada a quantidade de teses de doutorado de Universidades brasileiras cujo tema é a economia solidária.

⁵⁵ Os livros de autoria de Paul Singer, Luis Inácio Germany Gaiger, Euclides Mance, Marcos Arruda, Genauto de Carvalho França Filho, Antonio David Cattani, entre outros, são referências no campo da economia solidária brasileira.

governo federal. “*O pessoal da Igreja de um lado, o movimento sindical, as organizações altermundialistas que o Marcos faz parte e as Universidades*” (Informante 01/Mov.Social).

Por fim, ressalta-se que também estão presentes, nos relatos dos informantes-chave, os quatro fatores citados por Hall para explicar a difusão e os impactos das ideias sobre as políticas públicas, quais sejam: a orientação do partido do governo; a estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade; a natureza do discurso político e o impacto de eventos externos (TAPIA & GOMES, 2008, p. 243). Para estes autores, uma importante conclusão do trabalho comparativo coordenado por Hall foi a demonstração de que o poder efetivo das ideias não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados. De fato, os dados empíricos da pesquisa analisados apontam para este caminho.

No referencial teórico os interesses foram apresentados a partir das reflexões de Palier & Surel (2005) e do trabalho de Carvalho *et al* (2006). Os autores em questão afirmam a relação dos interesses com as prioridades elegidas pelos atores que geram conflitos e eventuais negociações a partir dos processos de formação de consenso. As perguntas que nortearam a investigação acerca dos interesses em torno do processo de formação da agenda a partir do programa de Economia Solidária foram as seguintes: Quais são os principais atores que tiveram influência na inclusão da ES na agenda pública (legislativo, executivo, movimentos sociais, instituições, partidos políticos)? Quais comunidades, entidades apontaram a ES como alternativa de política pública para o país naquele momento? Quais foram os principais obstáculos ou desafios no processo de construção do programa de economia solidária? Alguma reivindicação não foi contemplada no programa?

Indagados sobre os atores que tiveram influência no processo que culminou na inclusão da economia solidária na agenda do governo, os informantes-chave destacam o papel de atores e instituições. E de fato, Palier & Surel (2005, p. 11) afirmam que os atores e os interesses não podem ser compreendidos fora do contexto institucional dentro do qual eles se formam e interagem. É a partir do espaço institucional que é possível compreender a sequência dos acontecimentos, as estruturas das articulações coletivas e as estratégias empregadas pelos referidos atores em função dos custos e benefícios obtidos dos conflitos ou das operações possíveis. Sabe-se que os atores envolvidos e interessados no processo de formulação de uma determinada política pública nem sempre concordam plenamente sobre os problemas, as alternativas de solução e sobre a alternativa escolhida. Os nomes de Ademar Bertucci/Cáritas brasileira, Marcos Arruda/PACS, Paul Singer/USP foram referenciados por

todos os entrevistados como sujeitos e instituições relevantes no processo de construção da economia solidária.

[...] quem já tava envolvida com a criação do GT Brasileiro de Economia Solidária e a rede de incubadoras tecnológicas e cooperativas populares, a Cáritas brasileira, ADS da CUT, a ANTEAG que tava criada, os gestores, a rede de gestores que já ali na articulação... o IBASE, a FASE, o PACS. (Informante 04/Gestor/Universidade).

As instituições que estiveram à frente do processo de constituição da economia solidária são representantes de diferentes grupos de interesses a que fazem referência os entrevistados. Estas instituições também estiveram presentes na elaboração e entrega da Carta com a reivindicação de sua inclusão como política pública e encaminhada a equipe de transição do governo Lula. *“Nós éramos cerca de quinze ou dezesseis chamadas organizações nacionais que tinham um peso, a maioria deles, naquela ocasião, de assessoria”* (Informante 01/Mov. Social). Um dos parágrafos iniciais da Carta afirma o seguinte:

Somos um conjunto de organizações que se reúne periodicamente como Grupo de Trabalho Brasileiro da Economia Solidária (GTBrasileiro): ANTEAG, FASE, CÁRITAS BRASILEIRA, IBASE, PACS, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - ITCPs, Governo do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre, entre outras. (Carta, 2002, p.1)

A quantidade e a diversidade entre as entidades revelam a disputa existente entre aqueles que praticam a economia solidária assim como expressa os conflitos no que diz respeito às suas concepções e sentidos sobre o tema que prevalecem nestes grupos. *“Por isso o movimento tem grande heterogeneidade, inclusive do ponto de vista de suas concepções, formas de organização da produção, de repartição dos resultados, bem como as suas perspectivas políticas”* (Informante 01/Legislativo). Um dos conflitos que emergem é o que diz respeito à atuação de representantes de partidos políticos e, mais especificamente, à disputa de espaço de tendências internas destes partidos no âmbito da economia solidária. Ao referir-se a uma das pessoas que compôs o grupo que levou a Carta com a reivindicação de

inclusão da economia solidária até a equipe de transição do governo Lula, um dos informantes-chave vinculado ao movimento social diz:

...quer dizer ele representa uma área bastante problemática, a meu ver, dentro da economia solidária que é um partido dentro dos partidos. Que é a DS/Democracia Socialista. Ele representa essa facção que se comporta como partido, seja dentro do PT ou dentro de qualquer outro partido. Eles aparecem com uma facção e eles também são uma facção dentro da economia solidária. (Informante 06/Mov. Social)

Em seguida acrescenta: *“Conseguimos cercar o Conselho⁵⁶ com alguns quadros e eles têm um projeto próprio de poder né...”* O depoimento mostra a disputa de espaço entre os grupos que compõem a economia solidária e evidencia que as divisões internas do movimento permanecem atuais desde a época de sua constituição como programa de governo. Outro informante, também vinculado ao movimento social, amplia esta visão quando ressalta a participação de representantes de partidos de esquerda, mas reconhece a importância de sujeitos que compõem as redes de economia solidária que estavam envolvidos na constituição da economia solidária. *“É claro que teve muito peso de gente do governo do Rio Grande do Sul, da ANTEAG que já tava tocando o programa de Economia Solidária desse governo e do PACS”* (Informante 01/Mov. Social). Neste depoimento o entrevistado revela que o representante do PACS é um captador de recursos eficiente, assim como um eficaz articulador com as redes internacionais. Informa que foi o representante do PACS que organizou uma das primeiras feiras de economia solidária em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, quando foram realizadas as articulações iniciais para criar uma rede nacional de economia solidária. Estas articulações emergem durante a entrevista realizada com o representante do PACS.

Em 1998 tivemos o II Encontro, histórico, chamado I Encontro Latino de Cultura e Sócio Economia Solidárias... e trouxe então, latinos americanos de vários países, espanhóis e franceses para um diálogo, e buscando visualizar uma rede e uma iniciativa de criar redes a nível nacional. (Informante 06/Mov. Social).

⁵⁶ Refere-se ao Conselho Nacional de Economia Solidária que foi criado pelo mesmo ato legal que, em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. O Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento.

O depoimento vai ao encontro das considerações propostas por Kingdon na análise dos processos de formação da agenda e formulação de políticas públicas. O autor chama atenção para a importância de considerar os atores que priorizam interesses e conflitos, buscam captar a influência dos grupos de pressão, das redes de interações entre os principais atores do processo; da sua capacidade de argumentação, negociação de interesses e conflitos que podem convergir para a escolha de uma determinada alternativa de solução, em contextos econômicos, políticos, institucionais e sociais específicos. O depoimento dos dois informantes-chave mencionados anteriormente, o um e o seis, é uma representação dos conflitos, da pressão dos grupos de interesse, da disputa pelos espaços no âmbito do movimento, etc. Conforme Carvalho *et al* (2006, p. 89), os grupos de interesses estão sempre tentando apresentar suas perspectivas sobre determinada questão a um formulador de políticas relevante. Alguns desses grupos são bem organizados e têm uma boa base de recursos. Essa capacidade geralmente permite que consigam influenciar o processo de formulação de políticas mais do que outros grupos com menos recursos. No caso do programa de Economia Solidária, os grupos mais organizados estiveram presentes em todos os processos decisórios que antecederam sua implementação como política pública.

O grupo que esteve na origem do programa de economia solidária foi o chamado GT Brasileiro de Economia Solidária, formado pela Rede de ITCPs, Cáritas Brasileira, Rede Brasileira de Sócio-Economia Solidária, PACS, Fase, Ibase, Unitrabalho, ADS/CUT, Anteag, Concrab, Governo do Rio Grande do Sul. (Informante 05/Mov. Social).

As instituições mencionadas anteriormente são referenciadas por todos os entrevistados, assim como na Carta encaminhada à equipe de transição do governo Lula. Entre estas, algumas são destacadas pelos informantes-chave e podem ser considerados, segundo a teoria de Kingdon, os grupos de interesse em torno da economia solidária: Cáritas, Ibase, PACS, Anteag, Unitrabalho, entre outras. As instituições influenciam o percurso dos atores ao longo do processo de formação da agenda e formulação das políticas públicas. Segundo Carvalho *et al* (2006, p. 89), os formuladores de políticas recebem informações de várias fontes, apesar de algumas dessas fontes serem indivíduos que expressam suas opiniões pessoais (ativistas), outras representam a opinião coletiva comum de grupos de indivíduos. Os grupos de interesse representam associações profissionais (médicos, enfermeiros,

professores), religiosas, cidadãos ou setores industriais. Junto com agências governamentais, essas várias partes interessadas formam comunidades de interesse próximas a campos específicos de políticas (saúde, educação, agricultura). Para Hall & Taylor (2003), as instituições exercem influência sobre as situações políticas por intermédio das ações de atores sociais estratégicos. Os indivíduos examinam todas as escolhas possíveis no que se refere ao conjunto das alternativas políticas, para então selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo.

Entre as instituições referenciadas com mais frequência durante as entrevistas está a Cáritas brasileira. A instituição é indicada em 09 depoimentos como uma das primeiras entidades a desenvolver projetos com os princípios da economia solidária. *“A economia solidária surge com a participação muito importante de setores eclesiais, em especial a Cáritas brasileira que conduzia um programa financiado pela Miserior que eram os PAC’s”* (Informante 02/Gestor). Conforme indicado no capítulo que se refere à gênese da economia solidária brasileira, a Cáritas foi fundada em 1956 e compõe uma rede internacional da Igreja Católica e conta com o apoio de agências internacionais de cooperação de origem eclesial, tais como: ECLOF, da Suíça, CEBEMO, da Holanda, Entraide et Fraternité, da Bélgica, MISERIOR, da Alemanha, Christian Aid, da Inglaterra, TROCAIRE, da Irlanda, CCFD, da França, entre outras (LECHAT, 2004, p. 94). Além dos recursos financeiros, tais entidades têm interesse na divulgação dos princípios cristãos estabelecidos pela Igreja Católica que é tida como uma das instituições religiosas de maior influência em todo o mundo. Nesse sentido, o PAC’s foi criado para apoiar pequenas iniciativas associativas capazes de promover mudanças na vida pessoal das pessoas através da solidariedade (BERTUCCI & SILVA, 2004, p.13). Estes empreendimentos surgiram no contexto de reorganização da sociedade nos anos de 1980, na luta contra o regime militar quando os movimentos populares foram fortalecidos como alternativas que valorizavam os espaços da vida cotidiana e da política. Conforme discutido em capítulos anteriores, esta década também foi marcada pela recessão econômica acompanhada de inflação descontrolada que repercutiu no mercado de trabalho, diminuiu os empregos formais e aumentou o número de trabalhadores por conta própria. A partir desse contexto, a Cáritas brasileira desenvolveu o programa que pretendia fortalecer as estruturas comunitárias, produtivas e organizativas, a partir da realidade local de cada empreendimento. Entre 1995 e 2000 a Cáritas apoiou 1004 iniciativas com abrangência de 57 mil pessoas em atividades produtivas, de mobilização e de formação (BERTUCCI & SILVA, 2004, p. 34). *“Talvez a Cáritas tenha sido a mais importante instituição no processo de consolidação da economia solidária, porque foi uma espécie de renovação do trabalho de pastoral da igreja”*

(Informante 01/Universidade). Durante o processo de articulação para inclusão do tema da economia solidária no governo em 2003, a Cáritas foi uma das instituições que esteve presente em todos os momentos, inclusive na reunião com a equipe de transição do governo Lula.

Além da Cáritas brasileira, 08 informantes-chave referem-se à participação do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul/PACS no processo de consolidação da economia solidária no país. Esta entidade foi criada em 1986, no Rio de Janeiro, pelo economista Marcos Arruda e constituiu-se juridicamente em uma organização sem fins lucrativos dedicada ao Desenvolvimento Solidário, segundo sítio da instituição. A origem do seu criador está vinculada ao PRIES, iniciativa de um grupo de economistas que retornava do exílio a seus países de origem: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. No sítio do PACS há a informação de que sua proposta é colocar o trabalho e a criatividade de sua equipe à disposição dos movimentos sociais, das entidades eclesiais, dos governos populares, dos grupos de produção associada, das escolas públicas e de outras organizações de desenvolvimento solidário. O desafio é pensar a economia de forma contra-hegemônica e solidária e procurar rumos alternativos ao atual sistema socioeconômico. Os referidos informantes-chave reconhecem a participação do PAC'S ao longo do processo de formação da economia solidária e, mais especificamente, do seu fundador, Marcos Arruda. Dizem: *“O PACS é uma entidade que pretendia ser latino-americana, do Cone Sul. Não deu conta de ser do Cone Sul, ficou no Brasil, não deu conta de ser do Brasil, está no Rio de Janeiro, né”* (Informante 01/Mov. Social). Ressaltam também que a entidade participou do início da constituição da economia solidária até sua articulação para inclusão do tema na agenda. *“O PACS tava presente no processo desde o começo. Eles assinaram a carta que entregamos ao Lula”* (Informante 07/Mov. Social).

Assim como a Cáritas brasileira e o PACS, a pesquisa também evidencia a participação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas/Ibase no processo de mobilização para inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo. O Ibase é uma organização não governamental criada na década de 1980, mais especificamente em 1981, que se apresenta como uma instituição sem vínculos religiosos e partidários. Destaca que entre os fundadores está o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que desenvolveu um dos projetos que influenciou o ressurgimento da economia solidária: a Campanha de Ação de Combate à Fome e Miséria. A Campanha desencadeada nos anos de 1990 mobilizou a sociedade civil para a gravidade da questão da fome no país. Segundo o sítio do Ibase, sua missão é aprofundar a democracia, seguindo os princípios de igualdade, liberdade,

participação cidadã, diversidade e solidariedade. Os depoimentos de oito informantes-chave revelam que a Campanha de Combate à Fome foi um dos elementos que impulsionou a criação das incubadoras de cooperativas: *“A primeira incubadora surgiu no Rio de Janeiro no bojo do movimento do Betinho. Eles criaram uma grande cooperativa de trabalho nas favelas da Maré e depois se criou nas universidades”* (Informante 01/ Gestor). Alguns entrevistados afirmam em seus relatos que a Campanha de Combate à Fome foi fundamental para seu engajamento pessoal no trabalho de cunho associativo. *“A partir do movimento da Campanha do Betinho, das reflexões que a gente fazia, é que começa, a gente começa a ter acesso a outros sentidos do que a gente queria fazer, né”* (Informante 03/Gestor).

Diferentes informantes-chave referem-se com menor frequência a FASE, UNITRABALHO, ADS/CUT, Anteag, Concrab e aos governos estaduais e municipais vinculados ao PT. Com exceção do Partido dos Trabalhadores, as demais instituições foram apresentadas no capítulo sobre a gênese da economia solidária no Brasil.

O PT foi mencionado em diversos momentos da investigação: nas discussões das ideias sobre economia solidária, na reflexão sobre os interesses e as instituições envolvidas com o tema. De fato, as ideias que compõem o cerne da economia solidária, de autogestão, do associativismo são temas que constituem a pauta de interesse desse Partido desde sua origem. Cabe destacar que o PT foi fundado em 1980, após a reforma partidária de 1979, quando o regime militar permitiu a formação de partidos políticos independentes. A criação de novas legendas partidárias estava proibida desde o início da ditadura após o golpe de 1964. Na sua fundação, o PT uniu militantes políticos de esquerda, das comunidades de base da Igreja Católica que seguiam a “Teologia da libertação”, intelectuais moderados e líderes de sindicatos e de movimentos sociais (SAMUELLS, 2004, p. 223). O “petismo” está associado em sua origem a determinados setores da classe trabalhadora, tais como o dos metalúrgicos, mas a ideia do PT surgiu com o avanço e o fortalecimento do novo e amplo movimento social que se estendeu das fábricas aos bairros, dos sindicatos às comunidades eclesiais de base, dos movimentos contra a carestia às associações de moradores, do movimento estudantil e de intelectuais às associações profissionais, do movimento dos negros ao movimento das mulheres e ainda outros como os que lutavam pelos direitos das populações indígenas no final da década de 1980. Para Moraes (2005, p. 193), o PT surgiu, em grande medida, como catalisador e canalizador de uma grande e diversificada rede de movimentos sociais, de gente que se organizava para mudar alguma coisa na sua vida, no seu bairro, no seu trabalho, na sua escola, no seu sindicato. Nos primeiros documentos oficiais do partido consta o seguinte sobre sua criação: o PT surgiu como uma necessidade de criar um efetivo canal de expressão

política e partidária dos trabalhadores das cidades e do campo e de todos os setores explorados pelo capitalismo; de construir uma organização política de militantes dos variados movimentos sociais, que são frequentemente fragmentados pelas suas próprias diferenças internas e pela luta reivindicatória que nem sempre alcança a expressão política de que são capazes; finalmente, de conquistar a política como uma atividade própria das massas populares, que desejam participar, legal e legitimamente, de todas as esferas de poder da sociedade, não apenas nos momentos de disputas eleitorais, mas também e principalmente nos momentos que permitem, a partir de sua prática no dia-a-dia, a construção de uma nova concepção da democracia com raízes nas bases da sociedade e sustentada pelas decisões das maiorias (Movimento Pró PT, 2005).

Nesse sentido, ao analisar os dados desta investigação percebe-se que, no processo de formação da agenda que incluiu o tema da economia solidária como política pública, as instituições referidas anteriormente possuíam divergências. Entretanto, as tensões existentes nesse momento foram colocadas em segundo plano em função dos interesses comuns assim como uma estratégia que assegurasse a sua implementação no âmbito do governo recém eleito. A razão para tal atitude está no fato de que os ideais da economia solidária coincidiam com alguns valores e princípios de cada uma dessas instituições. Embora os conflitos e as divergências sobre o sentido da economia solidária tenham distinguido cada um dos atores e das instituições durante este processo, é possível afirmar que a implementação do programa na esfera do governo em 2003 foi a estratégia que os uniu naquele momento. Como dizem Hall & Taylor, o comportamento não é capaz de ser inteiramente estratégico, mas sofre interferência da visão do mundo do ator em questão, o que consolida sua orientação no plano das idéias (HALL & TAYLOR, 2003)

A diversidade de instituições no processo de inclusão do tema da economia solidária no âmbito do governo foram indicadas como um dos obstáculos ou desafios dos processos pré-decisórios de formação da agenda. Parte dos entrevistados que continuam vinculados aos movimentos sociais apontaram questões ideológicas, orçamentárias e de legislação. “*O problema de um lado é de decisão e clareza política e de outro lado é de legislação* (Informante 01/Mov. Social). Mesmo os sujeitos que participaram da implementação do programa e são vinculados à academia, reconhecem a ausência de uma percepção político-ideológica no âmbito do governo. Nas suas falas emergem as dificuldades para avançar naquilo que os informantes-chave, vinculados aos movimentos sociais, ressaltam: a emancipação do trabalhador. “*Falta o reconhecimento de que a economia solidária é sim uma estratégia ligada ao movimento de luta dos trabalhadores né, os movimentos mais*

populares e de construção de alternativas” (Informante 04/Gestor/Universidade). Dos três gestores entrevistados, dois indicaram a burocracia do estado como um dos maiores empecilhos para a implementação do programa ainda em 2003. Somente um dos entrevistados vinculado ao movimento social afirma que não houve obstáculo: *“O ambiente estava muito favorável. Encaixava com o discurso do Lula, de comer três vezes ao dia, que foi a grande fala dele. Tinha uma articulação da sociedade civil que dava respaldo a esse processo. Era difícil não sair”* (Informante 02/Mov. Social). Este informante não participou diretamente das discussões que antecederam a implementação do programa de Economia Solidária no âmbito do governo federal em 2003.

No que diz respeito à incorporação das reivindicações feitas pelos movimentos que pressionaram para que a economia solidária fosse incluída na agenda governamental os informantes-chave apresentam respostas distintas. Dos quatro gestores entrevistados somente um afirma que todas as demandas discutidas durante o processo pré-decisório do programa de Economia Solidária foram incorporadas. Os outros três gestores afirmaram que boa parte das reivindicações foi incluída no referido programa e que a ausência de algumas se deve a extensão da pauta de demandas, a questões de orçamento e a estrutura mínima da equipe: *“Algumas a gente atendeu, talvez alguma a gente não tenha atendido na dimensão que havia expectativa de ser atendida”* (Informante 02/Gestor). Por outro lado, ressalta a importância para o fato de que todas as demandas foram discutidas. O informante-chave que pertencia ao legislativo em 2003 diz que as questões relacionadas ao marco legal e às questões tributárias não foram incorporadas no projeto de lei aprovado naquele período e aponta estes pontos como os principais obstáculos para sua implementação. Um dos entrevistados ligado à Universidade afirma que nem todas as reivindicações foram atendidas, mas sente-se incapaz de fazer uma avaliação mais profunda, pois não acompanhou diretamente os processos que antecederam a inclusão do programa na agenda do governo. Já o informante-chave vinculado à Universidade e a gestão do programa afirma:

... agora o conjunto das reivindicações do movimento social não foi incorporado na política nacional. Temas como a questão do acesso ao crédito, a questão do marco jurídico, do reconhecimento legal, da assistência técnica, são bastante controversos. Havia uma expectativa do movimento de inclusão do tema na política nacional de educação, inclusive de uma disciplina exclusiva... (Informante 04/Gestor/Universidade).

Dos oito entrevistados vinculados aos movimentos sociais, cinco afirmaram que boa parte das demandas foi incorporada ao programa. Ao contrário destes e dos gestores, os demais ressaltam os pontos que consideram ausentes: “... *os temas da transformação cultural, ética, educação integral, emancipação, desenvolvimento integral que dá sentido a economia solidária*” (Informante 06/Mov.Social). Segundo este informante predomina, no âmbito do programa de Economia Solidária, implementado pelo governo em 2003, uma visão micro de economia voltada para a questão objetiva material, produção de bens e serviços e produtividade, eficiência e eficácia. Apesar de reconhecer a importância desses elementos, destaca a necessidade de incluí-los entre os objetivos do programa em vez de tornar um fim em si mesmo com o risco de desembocar no que ele nomeia de produtivismo. Diz: “*Há uma visão que subordina a economia assim como a visão da economia e da tecnologia como meio e não fim*” (Informante 06/Mov. Social). Afirma ainda a ausência da arte no programa de Economia Solidária. “*A arte não é vista como um instrumento de construção, uma dimensão da construção de outro ser humano. A arte e a comunicação são duas carências enormes que a gente tem no movimento*” (Informante 06/Mov. Social). O informante-chave acrescenta que a pesquisa e desenvolvimento são aspectos ausentes no programa e que precisam ser rediscutidos. Aponta a necessidade de fazer um plano de desenvolvimento tecnológico que inclua aspectos que possam promover a economia da sociedade e excluir no plano “... *tudo aquilo que pode ser ruim para o ser humano, por exemplo, a produção maciça de farmacêutico e agrotóxico, a produção de armamentos*” (Informante 06/Mov. Social). Embora utópico, este informante afirma que o objetivo seria elaborar um plano de transformação industrial do Brasil na perspectiva da economia solidária que eliminasse uma série de indústrias que hoje são importantes por que geram o aumento do PIB. Sua proposta inclui a elaboração de indicadores que considerem a economia como uma área que vai além do PIB e que tem como referencial o bem estar, o bem viver, a felicidade dos seres humanos e não o crescimento da riqueza material. Finaliza com a afirmação: “... *o fim é o crescimento da felicidade e do bem estar e da vida feliz dos seres humanos*” (Informante 06/Mov. Social). Suas expectativas eram de que tais ações poderiam ter sido consideradas já que o governo que se iniciaria em 2003 estava historicamente vinculado aos movimentos sociais e tinha tais pontos como meta. Suas divergências evidenciam as diversidades existente entre os sujeitos sociais que compuseram o cenário de formação da agenda de políticas públicas. O universo multifacetado dos atores presentes no processo de formação da agenda de políticas públicas, neste caso, o programa de Economia Solidária, revelam que as tensões existentes emergiram no campo político e ideológico. As distinções de ideias, no que diz respeito ao sentido da

economia solidária, surgiram nos espaços onde havia a disputa de interesses entre instituições de caráter distinto, tais como ONG's, sindicatos, partidos políticos, universidades, associações, etc.

Além das ideias, interesses e instituições outros elementos desempenham importantes papéis no processo de inclusão de novos temas na agenda do governo. Na junção dos fluxos de problemas, de soluções e de política o componente que se refere à atuação dos atores é fundamental. Em seguida será analisado, a partir das narrativas apresentadas durante as entrevistas com os informantes-chave, como se deram as ações de cada um deles.

6. Os empreendedores de políticas públicas e os atores visíveis e invisíveis do processo de formação da agenda.

No capítulo anterior foram analisadas as ideias, interesses e instituições presentes no processo de formação de agenda de políticas públicas e que resultou na inclusão da economia solidária no âmbito do governo em 2003. Neste capítulo será apresentada a atuação de atores importantes que participaram do referido processo.

De acordo com o modelo de correntes múltiplos de Kingdon, elementos como a confluência entre o fluxo de problemas, de soluções e de políticas são fundamentais no processo de inclusão de determinados temas para a agenda pública. Além da intercessão entre as correntes, o autor chama atenção para a importância da participação dos atores envolvidos para o êxito deste processo. Kingdon ressalta a atuação dos empreendedores de políticas públicas, dos atores visíveis e dos participantes invisíveis.

6.1. Empreendedores de políticas públicas

No modelo de *multiple streams* os empreendedores de políticas públicas são as pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer. Segundo Kingdon, eles são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar (KINGDON 2006, p. 238). O autor apresenta características indispensáveis em um empreendedor de políticas públicas: capacidade de se fazer ouvir seja pela expertise que possui, por sua habilidade ou pela posição que ocupa; reconhecimento de suas habilidades de negociação ou conexões políticas e, por último, a persistência. Kingdon (2003, p. 180, 181). O autor diz que os empreendedores de políticas públicas são encontrados em três conjunturas: quando tentam colocar suas preocupações a respeito de certos problemas no topo da agenda, quando promovem suas propostas favoritas durante um processo de amaciamento do sistema e quando fazem as articulações entre as correntes. Kingdon afirma

que os empreendedores de políticas públicas são encontrados em vários locais: podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas.

No caso da economia solidária os dados analisados apontam que entre os sujeitos entrevistados o informante 02/Gestor é aquele que acumula todas as características apontadas por Kingdon. Embora alguns elementos sejam encontrados nos depoimentos de outros informantes-chave, o informante 02/Gestor é o único entre eles que apresenta todas as características de empreendedor de política pública: habilidade para realizar conexões, a capacidade de comunicação e articulação política. Tais atitudes são evidenciadas no relato que faz sobre a sua participação no processo de inclusão da economia solidária na agenda do governo em 2003. Sua origem está relacionada à militância em partidos de esquerda e o contato com a economia solidária deu-se a partir do envolvimento com os movimentos sociais.

E durante esse percurso eu tive uma militância no movimento social. Na juventude, em especial no movimento estudantil, depois no movimento popular, uma passagem rápida pelo movimento sindical, na primeira greve já fui demitido, então não deu certo. E por conta desse envolvimento com os movimentos sociais, eu passei a ter contato com a economia solidária enquanto uma estratégia de organização econômica para os movimentos.
(Informante 02/Gestor)

No depoimento, o informante-chave revela o trabalho na gestão municipal de Porto Alegre e no governo estadual do PT, nas gestões de Olívio Dutra, época em que esteve à frente dos programas de economia solidária destes governos. Suas relações com entidades vinculadas a este movimento datam desse período. Diz: *“A militância no movimento e o meu trabalho junto a governos, me deu a oportunidade de ter um conhecimento”* (Informante 02/Gestor). Um dos entrevistados confirma esta informação quando relata convênio estabelecido entre a entidade para a qual trabalha e o governo do estado do Rio Grande do Sul na gestão de Olívio Dutra, para assessoria aos programas de economia solidária. *“Aí nós estávamos com um convênio, como nós⁵⁷ éramos a única entidade nacional que trabalhava com autogestão, e o Olívio Dutra queria criar alternativas é... de inclusão...”* (Informante 07/Mov. Social). Kingdon afirma que os empreendedores de políticas públicas tentam enfatizar os indicadores que revelam os problemas que eles focalizam e exercem pressão por

⁵⁷ Refere-se à ANTEAG, entidade à qual pertence.

um tipo de definição de problema. Segundo o autor, como eles sabem que determinados eventos podem conferir prioridade a certos temas, tentam induzir os formuladores de políticas públicas a assumir sua visão dos problemas, ao mesmo tempo em que tentam difundir símbolos que captem esses problemas de forma concisa. “Os *entrepreneurs* também procuram incentivar os tipos de *feedback* sobre o desempenho atual do governo que afetam as agendas, tais como cartas, reclamações e audiências com autoridades” (KINGDON, 2006, p. 239). O autor os considera peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica da tomada de decisões.

Nós propusemos ao governo do RS que esse GT, mesmo sem saber o resultado da eleição, que marcássemos uma reunião para novembro, em Porto Alegre, para que nós discutíssemos qual seria a estratégia da Economia Solidária para um eventual governo do Presidente Lula, né. Pra nossa, pra nossa surpresa positiva, né, ou pra nossa felicidade, a nossa surpresa, o Lula ganhou a eleição, nós fizemos essa reunião 10 de novembro de 2002. (Informante 02/Gestor)

O relato acima confirma a teoria de Kingdon quando esta afirma que os empreendedores de políticas públicas escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. De fato, durante a entrevista do informante 02/Gestor são relatados seus esforços para promover encontros e articulações com a finalidade de colocar o tema da economia solidária em discussão. “*Eu, na verdade, fui o responsável por fazer os convites pra essa reunião. Eu liguei pro Professor Paul Singer, ele não pôde estar porque ele estava viajando... estava fora do Brasil, então ele mandou uma pessoa da Universidade pra representá-lo* (Informante 02/Gestor). O informante refere-se à reunião realizada pelo GT de economia solidária para articular as estratégias que deveriam ser executadas para enviar ao presidente eleito a reivindicação de inclusão do tema da economia solidária no futuro governo. Além desta reunião, este empreendedor participou ativamente da organização de oficinas, seminários e encontros cujo tema central era economia solidária. Em sua teoria, Kingdon chama atenção para o fato de que os empreendedores de políticas públicas sabem que eventos-foco podem conferir prioridade a certos temas e podem ser o momento para que os formuladores de políticas públicas assumam sua visão dos problemas. “*E ali no Rio Grande do Sul, quando veio o I FSM, o governo do Estado organizou, a partir do*

Departamento de Economia Solidária, uma oficina autogestionária pra discutir a economia solidária e a autogestão” (Informante 02/Gestor). Seu depoimento revela as articulações realizadas com sujeitos de diversas matrizes políticas assim como com redes nacionais e internacionais.

Nós lotamos uma sala e não tinha mais lugar pra vir ver, e trouxemos pra mesa várias organizações de várias matizes políticas diferentes. Inclusive, trouxemos também pra mesa, naquela época o Ministro de Economia Solidária da França. A França chegou a ter um Ministério de Economia Solidária que era um companheiro do Partido Verde francês que dirigia. (Informante 02/Gestor)

No modelo de correntes múltiplas, os empreendedores de políticas públicas estão presentes no momento de abertura das janelas de oportunidades. “Eles têm prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre os problemas, e os trazem à tona no momento propício” (KINGDON, 2006, p. 239). O autor chega a afirmar que a união entre as três correntes – problemas, soluções e políticas, não acontecem isoladamente e está diretamente relacionada ao surgimento do empreendedor. Segundo o modelo de Kingdon, os empreendedores de políticas públicas põem para circular suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e fazem circular as ideias novamente. “Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas públicas” (KINGDON, 2006, p. 239).

...em 2000 e ... não em 99 ou 2000, acho que 2000 por aí, a gente abriu um diálogo, a gente não tinha inserção no Legislativo, né. Sempre foi muito difícil pautar o tema da economia solidária com o legislativo. Em 2000 a gente teve uma articulação com a ANTEAG, e a gente entrou com um projeto de lei, a ANTEAG entrou com a proposta projeto de lei, via o Deputado Tarcísio Zimermann que hoje é Prefeito de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, um projeto de lei sobre empresas de auto gestão pra criar figuras jurídicas de empresas de auto gestão. Isso foi um elemento importante porque foi a primeira vez que a gente pautou o debate da auto gestão dentro do Congresso Nacional. (Informante 02/Gestor)

O informante 02/Gestor participou de todos os processos decisórios de implementação do programa de Economia Solidária, isto é, desde o momento da articulação

das entidades para que ela fosse incluída como política pública no governo que iria se constituir em janeiro de 2003 até a assinatura do decreto-lei que instituiu a SENAES em junho do mesmo ano. As negociações realizadas pelo informante-chave 02/gestor durante estes seis meses revelam a importância de suas articulações para viabilizar o programa. Ao negociar a estrutura da SENAES no âmbito do Ministério do Planejamento, o informante 02/gestor explicita a resistência dos servidores desse Ministério para incorporar a economia solidária.

Eu lembro que a gente chegou a fazer umas cinco ou seis reuniões, e veja só, a Secretaria tinha sido uma demanda de várias organizações da sociedade civil e representantes de governos, tinha sido acatada pelo Presidente da República, pelo Ministro que levou o Presidente da República que decidiu que tinha que criar a Secretaria...E quando a gente ia negociar com o Ministério do Planejamento, umas cinco ou seis reuniões, foram reuniões onde os técnicos do Ministério do Planejamento tentavam a me convencer a mim e ao outro colega que ia comigo, eles tentavam me convencer de que não precisava existir a Secretaria. (Informante 02/Gestor)

Cabe ao empreendedor de políticas públicas convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O empreendedor de políticas públicas da economia solidária confirma a teoria de múltiplas correntes quando diz: “... aqueles que imaginam que ao eleger o Presidente, ter um Ministro para implementar uma política já resolveu... é uma ilusão! O Estado tem uma dinâmica própria e as pessoas que o compõem precisam ser ganhas!” (Informante 02/Gestor). Segundo Kingdon, este processo pode levar anos de esforço. A habilidade para negociar aumenta consideravelmente as chances de êxito do processo de implementação de determinada política pública. O informante-chave em questão investiu parte do seu tempo e da sua energia pelo período de seis meses, de janeiro a junho 2003, quando realizou várias reuniões com o corpo burocrático do Estado, neste caso, o Ministério do Planejamento, com a finalidade de compor a estrutura da SENAES. Após seis reuniões com estes servidores o informante 02/gestor revela seu esgotamento e afirma que naquele momento apresentou sua última estratégia:

Então teve um determinado momento, acho que lá pela quinta ou sexta reunião, que a gente foi lá pra tentar bater o martelo, e voltou a discussão

de que não era necessária, eu lembro que eu fiz uma fala, ... a reunião foi estranha... e eu fiz uma fala dizendo o seguinte, olha meus companheiros, eu estou há seis reuniões conversando com vocês e informando que eu vim aqui cumprir uma decisão do Presidente da República e do Ministro. Vocês estão há seis reuniões tentando me convencer de que não precisa ter Secretaria, então assim, eu não tenho mais nada pra conversar com vocês, vocês procurem o Presidente, comuniquem a ele que não dá pra fazer, eu vou sair daqui e vou comunicar ao meu Ministro. (Informante 02/Gestor).

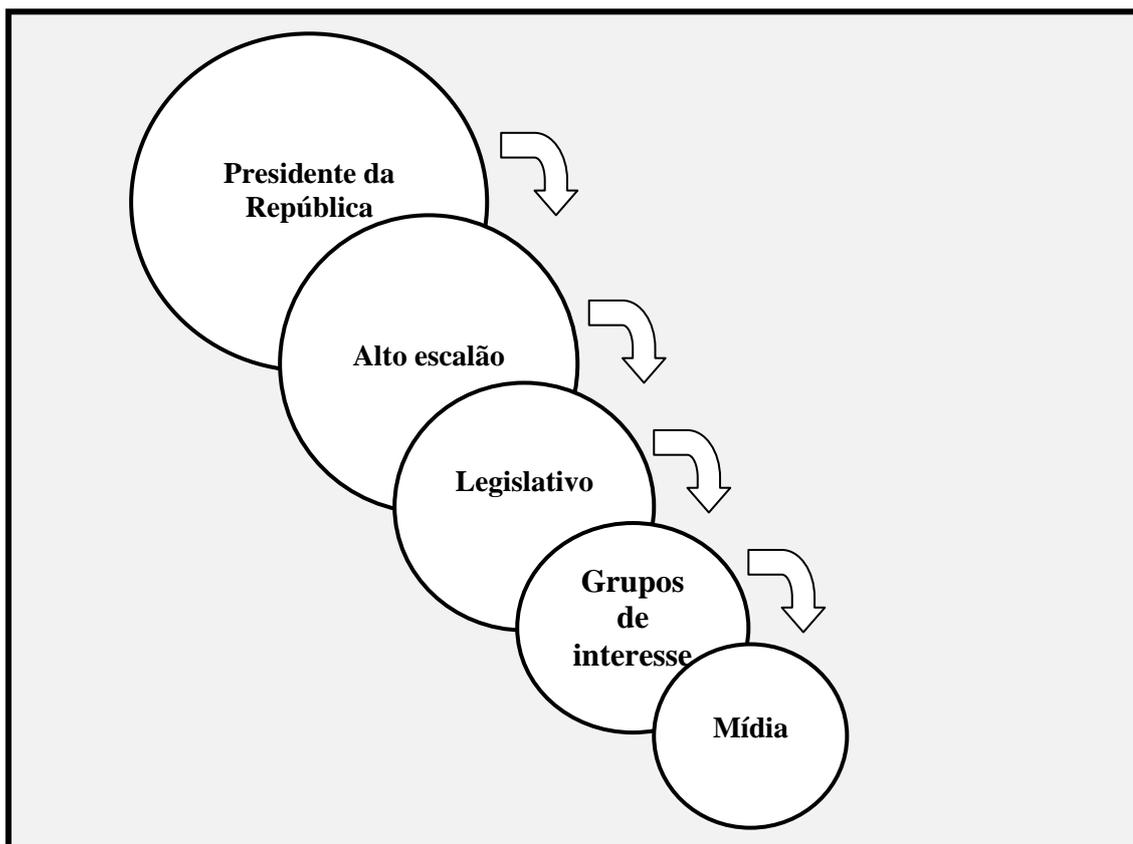
Segundo seu relato, dois dias depois deste enfrentamento, a estrutura da SENAES foi concluída. Kingdon diz que os empreendedores trazem à tona vários recursos importantes como, por exemplo, suas conexões políticas, suas habilidades de negociação e sua perseverança. *“Quer dizer, essa é a dificuldade de implantar uma política pública com esse caráter num Estado conservador, né, e com a estrutura que tem. Então nós tivemos que forjar novos entendimentos do Estado para com as políticas.”* (Informante 02/Gestor). De fato, os relatos deste informante-chave confirmam que tais qualidades foram fundamentais neste período. Entre os recursos e conexões destacadas por este empreendedor está o reconhecimento e aplicabilidade das experiências anteriores de economia solidária, além da parceria estabelecida com a sociedade civil: *“... e tentávamos definir o que é estratégico nesse negócio todo. Uma linha primeira que nós assumimos foi de começar a desenhar o programa em diálogo pra as organizações da sociedade civil, mas de deixar a demanda nos pautar”* (Informante chave 02/Gestor). Tais empreendedores conseguem perceber, durante o processo de formação da agenda, as potencialidades de cada contato a ser estabelecido. O elo que o empreendedor estabeleceu com diferentes atores ao longo do processo vai ao encontro da teoria de Kingdon quando este afirma que um empreendedor habilidoso é capaz de realizar articulações que podem impulsionar a inserção de um tema na agenda pública.

6.2. Os atores visíveis e os participantes invisíveis

Entre os participantes que atuam nos processos de formação de agenda e geração de alternativas destacam-se os atores visíveis e os participantes invisíveis. Os **atores visíveis** são aqueles que recebem uma pressão considerável e atenção pública. Entre estes Kingdon inclui o Presidente da República, funcionários do alto escalão, membros do Congresso, meios

de comunicação e atores relacionados aos processos eleitorais como os partidos políticos e diretores de campanhas (CARVALHO *et al.*, 2006, p. 20).

GRÁFICO 06: Atuação dos atores visíveis segundo o modelo de Kingdon (2003)



Fonte: Elaboração própria a partir da teoria de Kingdon (2003).

No caso do processo que levou a economia solidária para agenda do governo, as entrevistas e os documentos analisados nesta investigação indicam que o papel desempenhado pelo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, ficou restrito à incorporação da economia solidária no âmbito do governo e à aceitação da indicação do nome do professor Paul Singer para o cargo de Secretário Nacional da SENAES. Apesar do envolvimento pessoal do Presidente Lula com o tema da economia solidária ter sido apontado por um dos informantes-chave como anterior ao êxito eleitoral em 2002, as entrevistas revelam que sua incorporação na agenda do governo é o resultado da pressão exercida pelos grupos de

interesses a ela vinculados. “... *E a discussão pegou no sindicato e depois... o próprio Lula. E o partido assumiu, calculo eu, já na campanha de 98. Acho que em 98 já tinha economia solidária no programa do Lula*” (Informante 01/Gestor). Como diz Kingdon, embora possa ser considerado um ator fundamental no modelo de correntes múltiplas, o Presidente da República sozinho é incapaz de determinar o resultado final de uma política pública. Nesse sentido, além do Presidente da República, outros atores foram fundamentais neste processo.

Entre os assessores do alto escalão do governo, mencionados durante as entrevistas, destacam-se os seguintes nomes: Jacques Wagner e Miguel Rosseto. Ambos foram sindicalistas durante os anos de 1970, fundadores do PT na década seguinte e, no contexto de 2002, compunham o quadro de indicados para assumir cargos relevantes no âmbito do novo governo em 2003. Neste período Jacques Wagner finalizava seu mandato como deputado federal pela Bahia e era apontado para assumir o cargo de Ministro do Trabalho e Emprego no governo Lula, possível estrutura do governo federal onde deveria ser implementada a economia solidária. Segundo os relatos de dois informantes-chave vinculados à gestão, Jacques Wagner foi um dos futuros ministros do governo Lula consultado sobre a indicação do nome do professor Paul Singer para assumir economia solidária no âmbito do MTE. O depoimento ressalta a reação positiva do candidato a ministro, sua adesão à ideia e sua incorporação imediata no processo de convencimento do Presidente Lula. “*E parece que ele, ele, digamos, procurou convencer o Presidente. Não vou dizer que sem isso o Presidente não teria aceito, eu não sei...*” (Informante 01/Gestor). Já o envolvimento de Miguel Rosseto no processo de inclusão do tema da economia solidária do governo em 2003, é anterior a este período. Tal fato justifica-se em função do cargo de Vice Governador do Rio Grande do Sul que este exercia na gestão de Olívio de Dutra desde 1998. Isto é, Miguel Rosseto tinha experiências anteriores com programas de economia solidária, conhecia as possibilidades e o impacto que o programa poderia ter no âmbito do governo federal. Indicado para assumir o cargo de Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto foi um aliado importante no fortalecimento do tema e referenciado por dois informantes:

O Miguel Rosseto que abriu os caminhos para nós, junto a transição, abriu o caminho pra nós junto a uma outra figura que foi fundamental nesse processo, que foi o Jaques Wagner... Aí as coisas engraçadas da vida, o Miguel Rosseto havia sido da direção da CUT nacional junto com o Jaques Wagner. Então o Miguel Rosseto fez o contato com o Jacques Wagner pra dizer, olha eu tenho uma turma da economia solidária... (Informante 02/Gestor).

O pessoal tava se articulando, muitos eram do PT. Então todo esse conjunto de atores, vários eram vinculados ao PT e alguns se tornaram ministros, porque foi isso, todos eram do movimento de um jeito ou de outro e vários iriam se tornar ministros. O Miguel Rosseto foi um elemento importante.
(Informante 02/Mov.Social)

Além destes atores, destacam-se entre os assessores de alto escalão do governo, os professores Paul Singer, da Universidade de São Paulo e Tania Barcelar, da Universidade Federal de Pernambuco. Embora de forma diferente, os dois acadêmicos tiveram participação relevante e exerceram sua influência no processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo em 2003.

O envolvimento do professor Paul Singer com a economia solidária dá-se desde o período em que esta era referenciada como iniciativa de autogestão. Tal fato deve-se ao desenvolvimento de suas atividades acadêmicas onde fazia a junção entre o saber gerado pela Universidade e a realidade do mundo do trabalho. Paul Singer acompanhou, desde a década de 1980, a criação das empresas chamadas de autogestionárias e solidárias, desenvolvidas a partir de empreendimentos que haviam falido. Com atuação nos movimentos sociais, sindicatos, ONG's, igrejas, prefeituras e governos de partidos progressistas, o professor foi um dos intelectuais fundadores do PT. Sua trajetória de vida é marcada pela solidariedade de grupo desde a infância quando contou com o apoio da família, particularmente da sua mãe e de tios brasileiros, para mudar-se da Áustria para o Brasil em 1940 (LECHAT, 2004, p. 169). Já na adolescência, teve contato com a imprensa socialista e com colegas comunistas, para logo em seguida engajar-se com o movimento sionista de Dror⁵⁸. Ainda jovem estudou eletrotécnica, trabalhou na indústria metalúrgica e entrou no sindicato da categoria onde permaneceu até 1952, quando passou a cursar economia e a militar no movimento estudantil daquela época. Após sua naturalização, na década de 1950, filiou-se ao Partido Socialista, onde permaneceu até 1965, quando este foi extinto pelo regime militar. Sua carreira acadêmica iniciou-se em 1956, período em que foi convidado a ser professor da USP. Nesta Universidade participou de grupos interdisciplinares com sociólogos, historiadores, antropólogos: Fernando Henrique Cardoso, Otávio Ianni, Fernando Novaes, Ruth Cardoso,

⁵⁸ Segundo Pinsky (1999, p. 27), *dror* em hebraico pode significar liberdade, libertação ou andorinha, o 'pássaro da liberdade', pois não sobrevive aprisionado. Dror foi também o nome escolhido pelo movimento juvenil pioneiro de ideias sionistas socialistas estabelecido na Polônia no final dos anos 20 e na década de 1930.

entre outros. Nesta época, o grupo traduziu “*O Capital*”, aprofundou os estudos marxistas e foi um dos responsáveis pela sua divulgação no país (LECHAT, 2004, p.173). Durante o regime militar recusou-se ir para o exílio ou para a clandestinidade e deu continuidade às suas práticas docentes com os riscos inerentes a este período. Após o decreto que estabeleceu o Ato Institucional nº5 foi aposentado e decidiu criar, juntamente com colegas professores que se encontravam na mesma situação, o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento/CEBRAP⁵⁹, instituição de pesquisa na área de ciências humanas onde sociólogos, cientistas políticos, filósofos, economistas, antropólogos, demógrafos, advogados e historiadores passaram a desenvolver estudos sobre a realidade brasileira. Nesta fase, Paul Singer elabora e publica, para diferentes instituições e movimentos sociais, livros com temas vinculados ao emprego e trabalho no Brasil. Uma destas instituições é a Igreja Católica, que encomenda uma série de publicações. Além de temas conjunturais do país o professor também sistematiza suas reflexões sobre as práticas políticas no capitalismo e no socialismo, na forma de livros e artigos publicados em diferentes periódicos. A partir da abertura política no país na década de 1980, Paul Singer participa da fundação do PT e compõe a primeira direção nacional do partido. A participação no PT e na gestão da prefeitura de São Paulo durante o governo de Luiza Erundina, na Secretaria Municipal de Planejamento, foi uma das oportunidades de colocar em prática seus ideais. Suas iniciativas o levaram para um lugar de destaque e o tornaram um dos intelectuais mais respeitados tanto pelos trabalhadores, pelos movimentos sociais mais diversos, quanto pelos partidos de esquerda do país.

Sua colaboração com o processo de constituição da economia solidária dá-se desde o seu ressurgimento no país quando esta ainda era chamada empresa de autogestão, cooperativa, etc. Conforme anunciado nos capítulos anteriores o nome *economia solidária* surgiu pela primeira vez em 1996, a partir da proposta de política pública elaborada por Paul Singer, para o programa de reeleição de Luiza Erundina para a prefeitura do município de São Paulo pelo PT. Logo após o período eleitoral e a derrota da candidata, essa proposta foi publicada pelo jornal Folha de São Paulo (LECHAT, 2004, p. 179). A partir daí, as experiências de autogestão passaram a ser divulgadas, com a constante participação de Paul Singer, como economia solidária tanto no âmbito da academia quanto dos movimentos sociais.

Embora seja um dos formuladores de propostas de políticas públicas de economia solidária, no período que antecedeu o governo em 2003, Paul Singer participou do processo

⁵⁹ O Cebrap foi fundado em 1969 por um grupo de professores universitários, alguns dos quais afastados das universidades pela ditadura militar.

de inclusão do tema na agenda como um dos sujeitos que trouxe consenso entre aqueles participantes do movimento que a reivindicavam no governo. Tal fato, que antecede o período de inclusão do tema da economia solidária no governo, é fruto de sua trajetória, suas articulações com instituições religiosas, movimentos sociais de diferentes matizes ideológicas e centrais sindicais. Tais conexões estabelecidas por Paul Singer ao longo da sua história de vida foram determinantes para que o movimento de economia solidária escolhesse seu nome como elemento estratégico para inclusão do tema como política pública. Seu nome foi citado, por todos os entrevistados desta pesquisa, como referência intelectual da área no Brasil e como o único nome que poderia congregiar as diversas vertentes do movimento. Além disso, o professor contava com um fator fundamental: a simpatia do Presidente da República que desejava tê-lo no governo. “... *O Lula entendia que o Singer deveria estar no governo, ocupando alguma posição e aí eu acho que cria as condições políticas pra inclusão da economia solidária na agenda do governo federal*” (Informante 04/Gestor/Universidade). A relação com o Presidente Lula desde os tempos de criação do PT tornaram o nome do professor Paul Singer um elemento importante e estratégico para a inclusão da economia solidária no governo: “*A relação pessoal do Singer e o Lula. A história, a trajetória do Singer, você poder ter o nome do escopo do Singer, da respeitabilidade do Singer dentro do governo. Isso foi um elemento central* (Informante 02/Mov. Social). Os entrevistados afirmam que Paul Singer havia sido anunciado, pelo Presidente Lula, como um dos diretores do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES. “... *de vez em quando o Lula saía no noticiário dizendo que ia aproveitar o Paul Singer em um cargo do BNDES, né, mas a gente o convenceu...*” (Informante 01/Mov. Social). A rearticulação do seu nome para a economia solidária foi feita por outros atores que participaram do processo, entre estes a professora Tânia Barcelar.

Ainda que sua participação no processo de constituição da economia solidária nos anos anteriores tenha sido menor do que a do professor Paul Singer, Tania Barcelar foi citada por cinco dos quatorze informantes-chave como um elemento fundamental para inclusão do tema na agenda do governo. Tanto os informantes-chave vinculados aos movimentos sociais quanto aqueles ligados à área de gestão atribuem importância ao papel desempenhado pela professora: “*E uma terceira figura importante que nos deu, talvez, as principais orientações de como transitar por dentro da transição e o que propor e em que momento, foi a professora Tânia Barcelar*” (Informante 02/Gestor). Em outro depoimento sua importância é comparada a de Celso Furtado, intelectual considerado como referência na área de economia no Brasil. “*Conseguimos entrar porque, do ponto de vista mais nordestino, conseguimos uma*

madrinha, a economista que é o nosso Celso Furtado de saias, a professora Tânia Barcelar” (Informante 01/Mov. Social). A professora, economista da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE, com experiência em gestão pública adquirida na secretaria municipal de planejamento e da fazenda no governo de Miguel Arraes pelo PSB, entre os anos de 1995 e 1999, era a coordenadora da equipe de desenvolvimento econômico do governo de transição instalada no país após a vitória de Lula em outubro de 2002. Sua participação no processo de inclusão da economia solidária como política pública do governo Lula ocorre no final de 2002, momento em que o novo Presidente estruturava o quadro de pessoas que iriam compor sua gestão. Segundo os informantes-chave, a professora Tânia Barcelar abriu as portas para os representantes do movimento de economia solidária junto à equipe de transição: *Tânia chamou o cara da CUT porque ele não recebia ou recebia dizendo: não amanhã a gente conversa e tal e depois a gente descobria que ele não queria conversa. Ela o chamou e ele teve que engolir* (Informante 01/Mov. Social).

Durante as entrevistas, relatam que a experiência da professora mostrou a importância da escolha do nome que estaria à frente da economia solidária e seria indicado ao Presidente Lula. *“Tânia falou: não adianta vocês virem com propostas, com argumentos, porque o problema aqui é nome! Eu tenho um nome forte, né... O meu nome é Paul Singer!”* (Informante 01/Mov. Social). A partir desta indicação, o movimento consultou as organizações que compunham o GT brasileiro de economia solidária que concordou com a sugestão da professora Tânia Barcelar. Ou seja, a professora foi assertiva na escolha do nome ao considerar a trajetória e a importância do professor Paul Singer no contexto de mudança de governo. Como diz Kingdon, pelo menos em relação ao estabelecimento da agenda, políticos eleitos e assessores são mais importantes do que funcionários públicos de carreira ou participantes que não fazem do governo (KINGDON, 2006, p. 230).

Ao contrário da pesquisa de Ferrarezi (2007) em que o peso do legislativo foi considerado importante para a reforma da legislação relativa ao terceiro setor, a pesquisa em tela evidenciou que a influência de atores vinculados ao legislativo foi considerada pequena. Somente em uma das entrevistas, o nome do ex-deputado federal do PT pelo Rio Grande do Sul, Tarcísio Zimmermann, foi mencionado. Segundo o depoimento de um dos informantes, no ano de 2000, a economia solidária foi tema de um projeto de lei com a finalidade de criar personalidade jurídica para empresas de auto-gestão. O informante relata que o contexto foi desfavorável e que as dificuldades encontradas foram grandes, pois houve resistência da parte de deputados vinculados a empresários.

Eu acredito que ali passou pela Comissão de Direito Econômico, pela Comissão de Trabalho, e ali deu uma controvérsia brutal que se evidenciaram os interesses contraditórios entre o capital e o trabalho. Quer dizer, era inconcebível para alguns ali, naquele momento, nessas comissões que representavam o capital, a ideia de uma legislação que privilegiava aquela organização coletiva dos trabalhadores de forma não subordinada. (Informante 02/Gestão)

Ainda no que se refere ao legislativo, afirma que a economia solidária foi incluída como emenda na medida provisória que modificava a estrutura do MTE naquele período. O informante diz ainda que a inserção do tema da economia solidária aconteceu de fato a partir de 2003, após a aprovação da SENAES, quando deputados de outros estados passaram a se interessar pela economia solidária. *“Então nós tivemos ali um diálogo com o Legislativo que foi interessante, mas a gente conseguiu mesmo entrar no Legislativo a partir de 2003”*. (Informante 02/Gestão). De fato, contatos realizados junto ao gabinete do deputado Eudes Xavier, do PT do Ceará, atualmente o presidente da Frente Parlamentar de Economia Solidária, confirmam esta informação. Assessores deste Deputado não encontraram registros de discussões e/ou documentos oficiais sobre economia solidária no período anterior a 2003. Após várias tentativas de encontrar registros de projetos de lei no âmbito do Congresso Nacional e na SENAES, de realizar pesquisas em diferentes fontes secundárias (relatórios do FBES, bibliografia, periódicos, etc.), conclui-se que o tema da economia solidária foi tratado indiretamente na incorporação da SENAES na administração federal. Na pesquisa realizada por Costa (2008, p. 105), esta informação é confirmada:

As únicas leis que passaram pelo Congresso brasileiro e tratam da economia solidária o fizeram de forma indireta, ao incorporar a SENAES na administração pública federal e na aprovação das leis do sistema de planejamento e orçamento, como no Plano Plurianual de 2004-2007. (COSTA, 2008, p.105)

A influência destes deputados, ambos vinculados ao PT, revelam ainda que este partido foi o único, entre aqueles que participaram do processo eleitoral em 2003, que apareceu, no relato dos entrevistados, como um dos atores visíveis que participaram do processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo naquele ano. Os

informantes-chave atribuem este fato à influência das gestões do PT na consolidação da economia solidária, na medida em que estas a implementaram em estruturas diferenciadas — estados e municípios — como uma das políticas públicas dos seus governos. Exemplo disso é que na Carta encaminhada à equipe de transição do governo, entre as instituições que assinam o documento está o Governo do Rio Grande do Sul e a Prefeitura de Porto Alegre. A teoria de Kingdon chama atenção para o fato de que nem sempre as ações de um partido político que ganha um governo são direcionadas para a execução da totalidade da plataforma política apresentada durante a campanha. No caso da economia solidária, apesar de o tema não ter sido diretamente explicitado no programa de governo⁶⁰, as ações das gestões do PT nesta área foram ressaltadas em eventos da campanha como forma de atrair grupos e indivíduos. Segundo Kingdon, as promessas feitas durante a campanha, assim como os programas de governo, podem influenciar a agenda governamental, mas não asseguram que mudanças sejam promovidas.

No que diz respeito aos grupos de interesse como um dos atores visíveis que participaram deste processo, a teoria das múltiplas correntes afirma que estes podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas. No caso da economia solidária, tais grupos eram formados pelas entidades que participavam do GT brasileiro de economia solidária⁶¹ e sua relevância foi apresentada no capítulo anterior que trata das ideias, dos interesses e das instituições.

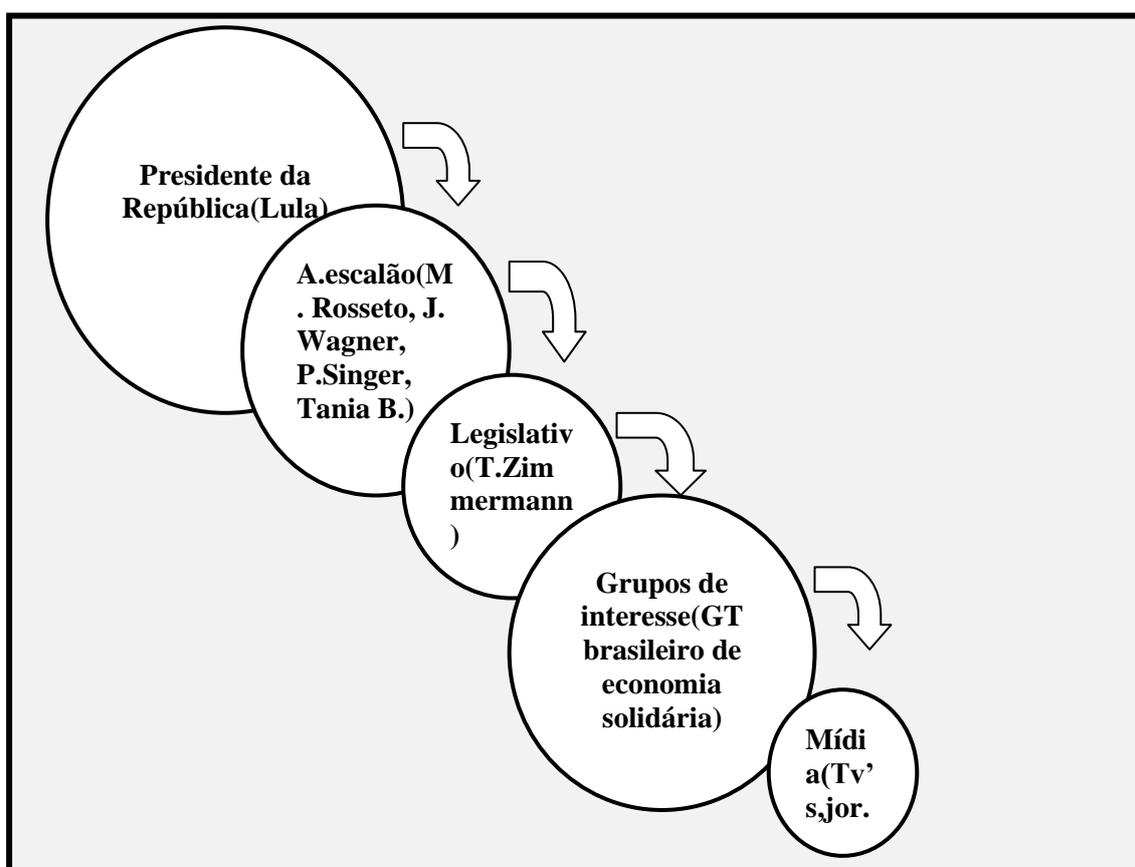
Por fim, está a mídia como um dos atores visíveis considerada pelos entrevistados como elemento irrelevante no processo de inclusão da economia solidária na agenda do governo. Nas edições do FSM, e nas feiras promovidas pelos empreendedores de economia solidária, os meios de comunicação difundiram as práticas de economia solidária como alternativa ao desemprego e omitiram seu potencial de constituição de outra economia. O dado evidenciado corrobora a teoria de Kingdon quando esta afirma que a mídia contribui com a repercussão dos movimentos políticos, atua como meio de comunicação entre as comunidades de políticas públicas e possui um efeito indireto na agenda pública por meio da

⁶⁰ Nas eleições de 2002, o programa da Coligação Lula Presidente mencionou o investimento na pequena unidade produtiva como empresas, cooperativas e ações de economia solidária. Essa via foi apresentada como uma das estratégias de desenvolvimento autônomo para o país, com possibilidade de aumento da renda e acesso aos bens públicos. (BARBOSA, 2007, p. 198).

⁶¹ ANTEAG, FASE, Cáritas brasileira, IBASE, PACS, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPs, entre outras.

influência que exerce sobre a opinião pública. O gráfico abaixo ilustra a análise apresentada anteriormente:

GRÁFICO 07: Atuação dos atores visíveis do processo de formação da agenda e inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Entre os *participantes invisíveis* destacam-se acadêmicos, pesquisadores, consultores, servidores, analistas de grupos de interesses. “Descobrimos que o grupo de atores visíveis define a agenda, enquanto o grupo dos atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas” (KINGDON, 2006, p. 230). Também chamado de *participantes ocultos*, os atores invisíveis compõem o grupo de pessoas que geram alternativas e soluções nas comunidades de especialistas (CARVALHO *et al.* 2006, p. 21). No caso da economia solidária, os depoimentos dos entrevistados destacam o papel exercido pelos participantes de

movimentos oriundos de grupos que compõem a sociedade civil, entre eles os analistas dos grupos de interesses (de instituições religiosas como a Cáritas brasileira, de centrais sindicais como a ADS/CUT, de ONG's como o PACS, de empresas de autogestão como a ANTEAG, etc.), acadêmicos, pesquisadores e consultores. Conforme afirma a teoria de Kingdon, a influência destes atores para a formação da agenda ocorre em longo prazo.

Dentre os analistas que trabalhavam para os grupos de interesse destaca-se o representante da Cáritas brasileira, Ademar Bertucci. Filho de um operário do ABC paulista, Ademar é citado por todos os entrevistados como um dos atores mais ativos na história da economia solidária brasileira. Sua origem está vinculada à participação nas ações de organização popular realizada pela Igreja Católica e, logo em seguida, no movimento sindical na região do ABC de São Paulo. No período da ditadura militar, atuou como militante de um partido de esquerda que na época estava na clandestinidade. Suas atividades nos movimentos sociais na década de 1980 o levaram a trabalhar para a Cáritas brasileira e iniciar a implementação dos PAC's, considerado pelos estudiosos da economia solidária brasileira como o embrião do seu ressurgimento no país. Os informantes-chave de áreas distintas, isto é, da gestão, dos movimentos sociais e da academia, ressaltam sua participação em todo o processo: *“O Ademar é uma pessoa fundamental! Ele esteve nesse processo o tempo todo”* (Informante 02/Gestor). Em outra entrevista é apontada sua relevância como componente do grupo que acompanhou o processo em sua totalidade: *“Entre as pessoas participantes do processo, uma pessoa muito importante é o Ademar. Ele é uma pessoa chave, estava nessa história toda”* (Informante 02/Mov. Social). O analista da Cáritas foi um dos representantes da sociedade civil que participou do grupo que entregou a Carta do movimento da economia solidária à equipe de transição do governo Lula em 2002, Carta em que o grupo de entidades reivindicava sua implementação como política pública. Nos depoimentos dos informantes-chave, seu nome também é indicado como referência no processo de construção do FBES.

Além de Ademar Bertucci da Cáritas, Marcos Arruda, vinculado ao PACS, pode ser considerado um importante analista pertencente aos grupos de interesse com atuação relevante no processo de inclusão da economia solidária na agenda. Conforme apresentado no capítulo sobre a gênese da economia solidária, Marcos Arruda compôs o grupo de participantes do movimento de economia solidária desde seu ressurgimento no país. Este ator é reconhecido por gestores e atores dos movimentos sociais envolvidos com a economia solidária: *“O Marcos é uma pessoa importante. Ele viabilizou o primeiro encontro...”* (Informante 01/Mov. Sociais). Em outro depoimento, um dos informantes-chave vinculado à área de gestão refere-se a Marcos Arruda como um dos “veteranos” da economia solidária. Embora não tenha

ligação com a academia, este analista é considerado por alguns pesquisadores brasileiros como um dos intelectuais de referência do campo da economia solidária no país, como é o caso de Lechat (2004).

No caso dos pesquisadores vinculados à universidade, o nome do professor Paul Singer aparece como referência no país, mas sua atuação ultrapassa as esferas da academia e é considerado como um dos atores visíveis de maior destaque. Entre os participantes ocultos destacados nos depoimentos surge o nome do professor Luiz Inácio Germany Gaiger da UNISINOS do Rio Grande do Sul. Gaiger iniciou seus estudos sobre economia solidária em 1992, após o seu doutoramento na Universidade Católica de Lovaine na Bélgica. Sua trajetória junto aos movimentos da Igreja Católica (pastorais da juventude e da terra) o levou à assessoria de pequenos projetos financiados pela instituição, assim como à coordenação de pesquisas sobre as iniciativas na área. *“Gaiger contribuiu com a primeira elaboração das universidades que coloca a questão dos empreendimentos solidários. Tem textos, tem alguns cadernos da Unisinos com essa reflexão nessa relação entre movimentos e universidades”* (Informante 01/Mov. Social). A participação de Gaiger no movimento de economia solidária sempre esteve vinculada a estudos e pesquisas da Universidade. Sua experiência nessa área o levou a coordenar o mapeamento dos empreendimentos solidários no país no âmbito da SENAES em 2006.

A participação destes atores – analistas dos grupos de interesse e professores universitários – foi relevante no processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda pública em 2003, no sentido de explicitar a demanda do movimento de economia solidária e de pressionar a equipe de transição do governo. Ressalta-se que esta pressão exercida pelos grupos da sociedade civil está presente nos depoimentos dos entrevistados quando os informantes-chave revelam as mobilizações realizadas ao longo dos anos. Um dos resultados desta pressão culmina com a estruturação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária/FBES, paralelo à implementação do programa de Economia Solidária do governo federal em junho de 2003. Isto ocorre porque, mesmo após a afirmação do compromisso do governo Lula junto ao movimento, o grupo de entidades que pressionava o governo recém empossado, reconhece a necessidade de articular-se de forma mais estruturada para garantir o cumprimento do acordo firmado no final de 2002 em função das dificuldades de estruturação do programa no âmbito do Ministério do Planejamento. De fato, a estruturação do FBES nesse período de seis meses de elaboração do programa foi importante para dar continuidade à comunicação entre o movimento e o governo Lula. Tal informação é confirmada no depoimento do empreendedor de políticas públicas identificado nesta pesquisa quando o

informante-chave 02/Gestor revela que entre janeiro e junho de 2003 esteve vinculado diretamente ao Ministro Jacques Wagner com a tarefa de estruturar a SENAES, isto é, elaborar seu decreto de criação, o programa e o orçamento. No intervalo de seis meses o empreendedor continuou a articulação com o movimento de economia solidária: “... *desenhamos o nosso programa em diálogo com as organizações da sociedade civil...*”- e realizou as conexões com os servidores que compõem o quadro de burocratas do Estado.

... a SENAES foi criada só em junho. Porque a gente teve que fazer uma emenda à medida provisória, quando ela já estava tramitando no Congresso Nacional. A gente só conseguiu montar a estrutura depois da medida provisória aprovada que foi em mês de junho. (Informante 02/Gestor).

Nesse intervalo, o movimento realizou a II e a III plenária de economia solidária, com o propósito de pressionar o governo a assumir o programa discutido pelas entidades. Um dos resultados das plenárias foi a criação do FBES, cuja plataforma foi incorporada no programa do governo. A importância da pressão exercida pelos grupos oriundos da sociedade civil também é apontada por Gramsci quando reflete sobre a luta para conquistar a hegemonia. “*A gente diz que os dois nasceram juntos, a SENAES e o FBES. A gente diz que a sociedade civil nasceu primeiro e criou a SENAES*” (Informante 01/Mov. Social). Este depoimento confirma que o movimento da economia solidária, constituído por entidades da sociedade civil, foi uma das arenas da luta de classes onde os grupos de interesses representados por instituições religiosas, centrais sindicais, ONG’s disputavam espaços para incluir seus desejos, aspirações, objetivos, crenças e projetos. A origem da participação militante nestes grupos teve como base as lutas históricas da ala progressista da Igreja Católica a partir dos anos de 1950 e que em um segundo momento se deslocou para a ação política no PT, na CUT, etc.

A gente aliava ação comunitária, educação popular e luta sindical. A perspectiva de transformação do movimento operário, inclusive que estava afogada pela ditadura, era de pensar outra sociedade. Naquela época se pensava de uma sociedade autogestionável. Era a luta dos Comitês de Fábrica. (Informante 01/Mov. Social).

Eu compartilho da ideia de que a economia solidária é um instrumento de organização para disputa da economia. Hoje temos uma economia sob o controle do capital e todos sabem que numa sociedade não basta ter a gestão do Estado... então dizemos: precisamos disputar o Estado para que ele esteja sob a gestão de programas progressistas. (Informante 02/Gestor)

Ou seja, percebe-se que as concepções de mundo, as visões de Estado estão impregnadas pelas teorias de Gramsci quando afirmam a possibilidade da sociedade civil alcançar a direção política e conquistar o governo. As ideias gramscianas emergem nos depoimentos dos informantes-chave em diferentes momentos, seja quando se referem ao sentido da economia solidária apresentado nos capítulos anteriores, seja na pressão exercida no processo de composição da SENAES, etc.:

Eu estou nessa história há muitos anos e eu digo: o que leva os empreendimentos terem uma visão política não é tanto sua viabilidade. É o fato das pessoas estarem participando duma ação comunitária que está além do empreendimento. (Informante 01/Mov. Social).

... era importante não feudalizar, ter as diferentes vertentes da economia solidária: a Universidade, o movimento popular, as regiões do país, gente do norte, do nordeste, do sul. Para que as vertentes pudessem estar juntas, tendo um olhar de conjunto. (Informante 01/Mov. Social).

Por fim, além de evidenciar a disputa por espaço, os depoimentos do informante 01/mov. social mostram também que a inclusão da economia solidária como política pública no âmbito do governo seria uma estratégia para constituição de um desenvolvimento baseado em valores distintos daqueles vigentes na sociedade capitalista. “*A gente não queria uma secretaria fim, uma Secretaria de execução*” (Informante 01/Mov. Social). Esta forma de pensar está presente no depoimento do informante chave 04 que foi vinculado à gestão e atualmente está ligado somente à Universidade que diz: “*... quando entramos na SENAES, uma de nossas tarefas foi ser menos uma secretaria executiva e mais uma secretaria de articulação com as ações do governo, dialogando com outros setores, para sensibilizar, socializar.*” Afirma ainda que a economia solidária era resultado de movimentos sociais e que essa base foi determinante para a sua inclusão na agenda do governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto de pesquisa desta investigação foram os processos que dão origem às políticas públicas e mais especificamente a formação da agenda governamental que resulta na inclusão de determinado tema na lista de questões a serem considerados pelo governo. Nesta pesquisa, as idéias, os interesses e as instituições foram considerados elementos centrais dos processos decisórios que culminam com a entrada de temas na agenda pública. A unidade de análise que possibilitou o estudo realizado foi a economia solidária que se tornou programa do governo federal a partir de 2003. O referencial teórico-metodológico que orientou a pesquisa foi baseado nas teorias de análises de políticas públicas, mais especificamente no modelo de múltiplas correntes de Kingdon (2003), assim como nas reflexões de Hall (1997) sobre o papel desempenhado pelas ideias, interesses e instituições durante os processos decisórios que norteiam a escolha de determinado tema da agenda pública.

Os resultados indicam que no processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo em 2003, a ação estratégica de atores governamentais e não governamentais durante os três fluxos – problemas, soluções e político – culminou com a abertura de uma janela de oportunidades e a entrada do tema na agenda. Neste caso, a **atuação dos atores** e mais especificamente a pressão exercida pelos grupos de interesse agregada a **transição política** ocorrida em 2003 foram os fatores determinantes para sua inserção da agenda do governo. Além disso, a investigação evidenciou que as relações anteriores do novo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, assim como do seu partido político, o Partido dos Trabalhadores, com o tema e com os atores que constituíam o movimento da economia solidária, foram fundamentais na transformação do tema em programa de governo. As ideias estiveram associadas aos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados. Apesar dos conflitos em torno das concepções de economia solidária, das divergências sobre as estratégias de sua implementação, os atores envolvidos durante o processo de formação da agenda elaboraram estratégias que possibilitaram a inclusão do tema na agenda do governo. Conforme apresentado e discutido nos capítulos anteriores, o modelo de múltiplas correntes de Kingdon apresenta três fluxos que possuem fatores que são determinantes. A tabela abaixo apresenta a interseção entre a teoria apresentada por Kingdon e os dados da pesquisa em tela:

TABELA 08: Fatores que influenciaram o processo de formação da agenda e inclusão da economia solidária como política pública

MODELO KINGDON	TEORIA	DADOS DA PESQUISA
CORRENTE DE PROBLEMAS	Indicadores; Crises; Eventos focalizadores; Feedback de ações.	Divulgação de indicadores de desemprego; Contexto político e econômico das décadas de 1980 e 1990; Inclusão do tema nas edições do FSM; Feedback de programas anteriores de economia solidária.
CORRENTE DE SOLUÇÕES	Viabilidade técnica; aceitação pela comunidade; custos toleráveis.	Incubação de cooperativas; Experiências de autogestão a partir de empresas falidas; Difusão das ideias associativas pelos grupos de interesses constituídos por sindicalistas, instituições religiosas, membros de Ong's; filiados a partidos políticos progressistas, centrais sindicais e acadêmicos; Inclusão do tema nas edições do FSM.
CORRENTE DE POLÍTICAS	Humor nacional; forças políticas organizadas; mudanças no governo.	Conjuntura do país; Mudança de governo; Pressão dos grupos de interesse; Inclusão do tema nas edições do FSM.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Apesar dos dados acima já terem sido apresentados e discutidos anteriormente alguns aspectos merecem ser destacados. Um deles diz respeito aos momentos de criação da janela de oportunidade para inclusão do tema da economia solidária na agenda pública quando ocorreram os seguintes fatos: a mudança do governo e o III FSM em janeiro de 2003 quando

o governo assumiu o compromisso de incorporá-la como política pública. Agregada a alteração do executivo ocorrida neste ano está o fato de que o novo Presidente da República é um ex-operário nordestino pertencente ao PT e historicamente vinculado aos movimentos sociais entre os quais o da economia solidária. Simbolicamente, a posse do Lula representava a posse do trabalhador brasileiro já que esta mudança implicava na modificação das relações de força que prevaleceram no país ao longo de sua constituição como nação. Nessa época havia a expectativa de que nesse governo poderiam ocorrer mudanças na forma de gerir o Estado assim como a possibilidade de incorporação de políticas públicas inovadoras cuja prioridade fosse o cidadão historicamente excluído. No que diz respeito ao III FSM seu destaque é justificado em função do significado do evento no processo de constituição e organização da economia solidária já que foi considerado por todos os informantes-chave como um dos pólos de aglutinação de pessoas e grupos envolvidos com o tema desde a sua primeira edição ainda em 2001. Além das universidades como lócus de disseminação da ideia, o FSM foi um dos locais onde houve considerável difusão das ideias sobre economia solidária.

Embora a teoria de Kingdon apresente a mudança de governo como elemento importante para a inclusão de temas na agenda pública, no caso da economia solidária, somente a alteração do Executivo não garantiu a transformação da economia solidária em política pública. Os dados evidenciaram que a pressão exercida pelos grupos de interesse vinculados a sociedade civil organizada foi fundamental durante este processo. **A peculiaridade do processo que incluiu a economia solidária na agenda do governo foi a atuação dos atores visíveis e dos participantes ocultos que constituíram o processo de formação da agenda e sua transformação em política pública.** Os quadros abaixo apresentam a atuação dos atores participantes do processo de formação da agenda segundo o modelo de correntes múltiplas proposto por Kingdon (2003) e os dados evidenciados pela pesquisa, com a respectiva influência dos atores visíveis e participantes ocultos envolvidos com o processo de inclusão do tema da economia solidária na agenda do governo em janeiro de 2003.

QUADRO 03: Atuação dos atores participantes do processo de formação da agenda segundo o modelo de múltiplas correntes

		FORMAÇÃO DA AGENDA		
		ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES	PROBLEMA	POLÍTICA
ATORES VISÍVEIS	Presidente da República	Baixo	Alto	Alto
	Funcionários do alto escalão	Baixo	Alto	Alto
	Partidos políticos	Baixo	Alto	Alto
	Legislativo	Alto	Alto	Alto
	Grupos de interesse	Alto	Baixo	Baixo
	Mídia	Baixo	Baixo	Baixo
PARTICIPANTES OCULTOS	Servidores públicos	Alto	Baixo	Baixo
	Acadêmicos, pesquisadores e consultores	Alto	Baixo	Baixo
	Analistas dos grupos de interesse	Alto	Baixo	Baixo

Fonte: Elaboração a partir de Kingdon (2003)

QUADRO 04: Atuação dos atores participantes do processo de formação da agenda e inclusão da economia solidária como política pública

		FORMAÇÃO DE AGENDA		
		ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES	PROBLEMA	POLÍTICA
ATORES VISÍVEIS	Presidente da República	Baixo	Alto	Alto
	Funcionários do alto escalão	Baixo	Baixo	Alto
	Partidos políticos	Alto	Alto	Alto
	Legislativo	Baixo	Baixo	Baixo
	Grupos de interesse	Alto	Alto	Alto
	Mídia	Baixo	Baixo	Baixo
PARTICIPANTES OCULTOS	Servidores públicos	Baixo	Baixo	Baixo
	Acadêmicos, pesquisadores e consultores	Alto	Alto	Baixo

	Analistas dos grupos de interesse	Alto	Alto	Alto
--	-----------------------------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

As tabelas por si só mostram que o caso estudado nesta pesquisa apresenta algumas diferenças em relação ao modelo proposto por Kingdon. Tais diferenças dizem respeito ao baixo papel exercido pelo Legislativo e a alta atuação dos grupos de interesse e dos seus analistas durante a totalidade do processo. Embora tais diferenças tenham sido analisadas no capítulo anterior, ressalta-se a importância da atuação dos grupos de interesses, assim como dos seus analistas, como atores fundamentais dos processos pré-decisórios e do reconhecimento da economia solidária como uma alternativa de política pública factível – técnica e politicamente – de ser implantada. Quanto ao legislativo, a pesquisa mostrou que sua participação restringiu-se à retificação da decisão tomada pelo Executivo. Em oposição à teoria de Kingdon que destaca a atuação do setor, a ausência de protagonismo do legislativo brasileiro em relação ao programa de Economia Solidária foi compensada em parte pela pressão dos grupos de interesse assim como pela ação do empreendedor de política identificado nesta pesquisa – o informante-chave 02/Gestor – inserido na esfera governamental, os quais criaram as condições para a aprovação do Projeto de Lei que o criou. Além disso, pode-se supor que a referida ausência de protagonismo ocorre devido a menor capacidade do Congresso Nacional de elaborar alternativas de política pública.

Conclui-se, portanto, a confirmação da hipótese inicial do trabalho de que o quadro socioeconômico e político enfrentado pelo país nas últimas décadas do século XX e o confronto da sociedade civil diante do contexto socioeconômico do país a partir da década de 1980 — altos índices de desemprego, as taxas elevadas de trabalhadores no setor informal e trabalho precário, aliado ao contexto político que emergiu no país a partir de 2003 —, favoreceram a constituição de cooperativas de trabalho, associações e de empresas autogestionárias. A hipótese de que a pressão gerada pela quantidade de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho assim como dos movimentos sociais organizados, pudesse favorecer a emergência do tema da economia solidária na agenda pública no período de mudança de governo foi corroborada pelo alto grau de participação destes atores durante o processo de formação da agenda e transformação da economia solidária em política pública. Além disso, a economia solidária foi fortalecida pela participação de atores fundamentais na conjuntura política do ano de sua implementação no governo.

Tomar como referência teórico-metodológica o modelo proposto por Kingdon e as concepções sobre ideias, interesses e instituições de Hall foi relevante para ampliar o foco sobre os processos pré-decisórios que se tornaram decisivos no período anterior ao governo Lula. A identificação dos atores, dos interesses, das instituições, bem como a descrição e análise das correntes propostas por Kingdon permitiram a reconstrução do processo que possibilitaram a incorporação do tema da economia solidária como política pública. Percebe-se, no entanto que o modelo de múltiplas correntes não contempla a explicação dos determinantes históricos estruturais. Tal ausência pôde ser compensada a partir da contextualização dos períodos que antecederam a formação do campo da economia solidária. Além disso, utilizar recursos da pesquisa qualitativa, mais especificamente às técnicas de entrevistas semi estruturada, análise de conteúdo e pesquisa bibliográfica foram os elementos determinantes para entender como o tema da economia solidária entrou na agenda no governo e transformou-se em uma política pública.

O processo de investigação sobre a inserção da economia solidária na agenda pública a partir de 2003 suscita algumas indagações: como se deu o processo de implementação do programa de Economia Solidária? Quais os atores e instituições privilegiados na sua composição? Qual a relevância do programa de Economia Solidária no âmbito do governo Lula? Quais as contribuições dos empreendimentos solidários para a dinâmica atual do capitalismo? Qual o lugar de homens e mulheres no cenário da economia solidária?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro; Ed. UFRJ, 2006.

ALBUQUERQUE, P. P. (Org.). Autogestão. In: CATTANI, A. D. **A outra economia**. Veraz, Ed. Porto Alegre, 2003.

ALVES, F.J.C. O estudo qualitativo dos municípios de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos (SP). In: MEDEIROS, A.; SCWENGBER, A.; SCHIOCHET, V. (Org.). **Políticas Públicas de Economia Solidária: Por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

AMORIM, B.M. & ARAÚJO, H. E. **Economia Solidária no Brasil: novas formas de relação de trabalho**. Nota Técnica do IPEA. 24.08.2004

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e o mundo do trabalho**. 7ª edição ampliada. Campinas-SP: Ed. Cortez, 2000.

ANTUNES, Ricardo. (Org.). **A dialética do Trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ANTUNES, R & SILVA; MORAES, Ma. Aparecida (Orgs.). **O avesso do trabalho**. 1ª ed.. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

BARBOSA, R. N. de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez. 2007.

BARBOSA, J. L., SOUZA e SILVA, J.. **O sentido do trabalho Informal na construção de alternativas socioeconômicas e o seu perfil no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Edição revista e atualizada. Lisboa, Portugal: Ed. 70, 2010.

BAUMAN, Z. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERGER, L. Peter, LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOCAYUVA, P. C. A nova centralidade do trabalho e o precariado: a economia solidária frente ao processo de crise e reestruturação do capitalismo. In **Políticas Públicas de Economia Solidária por um outro desenvolvimento (org.)**. Recife: Editora Universitária da UFPE. 2006.

BRASIL 2003. Economia Solidária em Desenvolvimento. SENAES. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2003.

BRASIL 2007. Economia Solidária. Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, 2007.

BRASIL, 2008. Disponível em: <
http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp>. Acesso em 02/07/2008.

BERTUCCI, A. A. & SILVA, R. M.A. **Veinte años de economia popular solidária: trayectoria de Cáritas brasileira de los PAC's a la EPS**. Traducción de Luis Hugo Vidal Serna, Brasília-Cáritas Brasileira, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CAMARGOS, L. R. Resenha Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. In.: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), outubro-dezembro/2004.

CAPELLA, A.C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CAPELLA, A. C. Notas de aula no âmbito do curso **Administração Pública e Planejamento do Brasil**. UNESP, 2008.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de *et alli*. **Mapeamento de Iniciativas de vigilância, prevenção e controle das doenças crônicas não-transmissíveis no Brasil: 1999-2005: subsídios para a formulação de uma política nacional de vigilância integrada. Eixo: Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAM 1999/2005**. Brasília, 2006.

CARVALHO, V.R.S. **A restrição externa e a perda de dinamismo na economia brasileira: investigando as relações entre estrutura produtiva e crescimento econômico**. Rio de Janeiro. BNDES, 2007.

CASANOVA, Pablo G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In.: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. 5ª Ed. Petrópolis-RJ: Ed. Vozes; Buenos Aires, CLACSO. 2008.

CASTELL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

CATTANI, Antonio David. A vida precária: bases para a nova submissão. In.: CATTANI, Antonio David; DIAZ, Laura Mota. (Orgs.). **Desigualdades na América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Ed. Veraz, 2003.

CEPAL. **La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2006b. Disponível em: < <http://www.eclacl.cl>>, acesso em: 27.04.2010.

COHEN, Michael, MARCH, James, OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choise. In.: **Administrative Science Quartely**. V. 17. 1972.

CORAGGIO, José Luis. Uma alternativa socioeconômica necessária: la economia social. Política Social y Economía Social. In.: **Debates fundamentales. Colección Lecturas sobre Economía Social**. UNGS- Altamira: Fundación OSDE, 2004.

_____. La propuesta de economía solidária frente a la economía neoliberal *in* **Exposição realizada na Conferencia sobre Economia Solidária dentro do eixo I: A produção de riquezas e a reprodução social, do Fórum Social Mundial**. Porto Alegre, 31 Janeiro-5 fevereiro de 2002.

CORTEGOSO, A. L. & LUCAS, M. G. **Psicologia e Economia Solidária: interfaces e perspectivas**. (Orgs). São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

COSTA, M. M. **Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela**. Dissertação de Mestrado. UNB. 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Brasil: aspectos políticos da crise econômica. In **Lua Nova**. No 49, 2000.

CULTI, Maria Nezilda (UEM), VASCONCELOS, Maria Conceição (UFS), MAZZEO, Francisco José Carvalho (UNESP), JÚNIOR, Osmar Sá Pontes (UFC), RODRIGUES, Huberlan da Silva (Sede), VAILANT, Clóvis (UNEMAT). **Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento Sustentável Rede de Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários – UNITRABALHO**. Disponível em: <
<http://unitrabalho.org.br/paginas/noticias/artigos/pdf/Texto%>>. Acesso em 23/07/2008.

DAGNINO, R. *et alii*. **Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté-SP: Ed. Cabral Universitária, 2002.

DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In.: Daniel Mato (Coord.): **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DEFOURNY, J. **Entrevista concedida a Noëlle Lechat pelo Diretor do Centre d'Études Sociales**. Liège, 15 de junho de 2001.

DE TONI, M. Informalidade. In.: CATTANI, David & HOLZMANN, Lorena. **Dicionário de Trabalho e Tecnologia** (Orgs.). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

DYE, Thomas. **Understanding Public Police**. Englewood Cliffs. Prentice Hall, 1984.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <www.dieese.org.br>. Acesso em 21.04.2010.

DRAIBE, M. BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. PNUD. In.: **Taller Inter-Regional Protección Social en una Era Insegura: un intercambio Sur-Sur sobre Políticas Sociales Alternativas en Repuesta a la Globalización**. Santiago, 2002. Disponível em: <http://www.cep.cl/sw2002/Informe_Brasil/SW2002_Brasil_Informe.pdf>. Acesso em: 27.04.2010.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas. Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais** – Vol. 18, Nº 51. 2003.

FARIA, V. A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas. In.: **Novos Estudos. CEBRAP**. Ed. 33, 1992.

FBES. **Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Disponível em: <http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=57>, Acesso em: 04.04.2010.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das OSCIP (lei 9.790/99)**. Tese de doutorado. Brasília: UNB, 2007

FERREIRA. A. B. H. **Dicionário Novo Aurélio. Séc. XXI. O dicionário da língua portuguesa**. Versão eletrônica 3.0. Ed. Nova Fronteira, 2003.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sergio Pereira. **Análise de Políticas Públicas: breves considerações teóricas metodológicas**. S/D. Mimeo.

FRANÇA-FILHO, G. & LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, G.C. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais. In.: **Bahia Análise & Dados**, v. 12, Nº 1, p. 9-19. Salvador: Jun/2002.

_____. O estudo qualitativo dos municípios de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos (SP). In.: MEDEIROS, A.; SCWENGBER, A.; SCHIOCHET, V. (Org.) **Políticas Públicas de Economia Solidária: Por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

FRANÇA, Cássio Luiz. **Formação de Agenda e Processo Decisório nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico**. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas, 2007.

FRANZOI, N.L. Just-in-time. In.: CATTANI, A. D. & HOLZMANN, L. (Orgs.). **Dicionário de Trabalho e Economia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. Kanban. In.: CATTANI, A. D. & HOLZMANN, L. (Orgs.). **Dicionário de Trabalho e Economia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FREITAS, M. E. **Viva a tese! Um guia de sobrevivência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, N° 21, jun. de 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: MEC. 1986.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GAIGER, Luiz Germany. **A economia solidária no Brasil: refletindo sobre os dados do primeiro Mapeamento Nacional**. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/txt.htm>>. Acesso em: 24/07/08.

_____. **Sentidos e Experiências da Economia Solidária no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

_____. Antecedentes e expressões atuais da Economia Solidária. In.: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 84. 2009.

_____. A Economia Solidária e o Projeto de *Outra Mundialização*. In.: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 47, N° 4, 2004.

GALEAZZI, Irene. Desemprego. In.: CATTANI, David & HOLZMANN, Lorena – **Dicionário de Trabalho e Tecnologia** (Orgs.). Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

GIRARD, C. Introdução a Economia Solidária no Distrito Federal. In.: GAIGER, L. I. **Sentidos e Experiências da Economia Solidária no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

_____. O estudo qualitativo dos municípios de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos (SP). In.: MEDEIROS, A.; SCWENGBER, A.; SCHIOCHET, V. (Org.) **Políticas Públicas de Economia Solidária: Por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

GOERCK, C. Economia popular solidária: no processo de reestruturação produtiva brasileira. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 4, dez. 2005. Acesso 17.05.2010 em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1001/781>.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda Governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Texto para discussão 1334, 2008. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 27/04/09

GOHN, M. G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995a.

_____. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2010.

GUERRA, P. Economía de la solidaridad: consolidación de un concepto a veinte años de sus primeras elaboraciones, **Oikos**. N°17, 31-45, EAE - Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago de Chile, 2004. Disponível em: <http://www.edicionesucsh.cl/oikos/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1&limit=9&limitstart=9>. Acesso em: 21.05.2010.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. **Por uma sociologia do desemprego**. RBCS, v.17, N° 50. 2002.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. In.: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, N° 58, 2003.

HALL, P. A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In.: LICHBACK, M. & ZUCKERMAN, A. (Orgs.). **Comparative politics: rationality, culture and structure**. Nova York, Cambridge, University Press, 1997.

HALL, P. A (Org.). **The political power of economic ideas**. Princeton, Princeton University Press, 1989.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 3(7), 1988.

HOLZMANN, L. População Economicamente Ativa. In.: CATTANI, D. & HOLZMANN, L. (Orgs.). **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

HOLZMANN, L. & PICCININI, V. Flexibilização. In.: CATTANI, A. D. & HOLZMANN, L. (Orgs.) **Dicionário de Trabalho e Economia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

HOLZMANN, L. Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática. In.: SINGER, P. & SOUZA, André R. (Orgs.). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**, 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2003.

IAMAMOTO, Marilda V. **Trabalho e Indivíduo Social: um estudo sobre a condição operária na agroindústria canavieira paulista**. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

IANNI, Octávio. O mundo do trabalho. In.: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IBGE. Indicadores Sociais Mínimos. 2000. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicao_de_vida/indicadores_minimos/nota_sindicadores.shtm>. Acesso em: 10.10.2009.

IBGE. Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil / IBGE, Departamento da População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: <

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/nota_sindicadores.shtm>. Acesso em: 10.10.2009.

IBGE. Censo demográfico 2000, Fecundidade e mortalidade infantil, resultados preliminares da amostra. IBGE, 2002. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/nota_sindicadores.shtm>. Acesso em: 10.10.2009.

IBGE. Tendências Demográficas, 2000. IBGE, 2001. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/nota_sindicadores.shtm>. Acesso em: 10.10.2009.

IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego, 2002. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoadevida/indicadoresminimos/nota_sindicadores.shtm>. Acesso em: 10.10.2009.

IPEA, Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise. No 13, Ed. Especial, 2007. Disponível em
http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf. Acesso em 02.04.2011.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2^a ed.. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

_____. Como chega a hora de uma ideia?. In.: SARAVIA, E & FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**, col. Brasília. ENAP, V.1. 2006.

LAVILLE, J. L. Solidariedade. In.: CATTANI, A. D., LAVILLE, J. L., GAIGER, L.I., HESPANHA, P. (Coord.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Almedina, CES, São Paulo: Coimbra, 2009.

LECHAT, Noelle Marie Paule. **As raízes históricas da Economia Solidária e seu aparecimento no Brasil**. II Seminário de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. UNICAMP. 20/03/2002.

LECHAT, Noelle Marie Paule. **Trajetórias Intelectuais e o campo da economia solidária no Brasil**. Tese de doutorado. Campinas-SP: UNICAMP, 2004.

LIMA, J. C. Cooperativas, trabalho associado e autogestão: a constituição do campo de pesquisa. Palestra proferida no Seminário Políticas Públicas e Economia Solidária. Campinas-SP: UNICAMP, agosto/2009.

LIMA, J. C. Cooperativas falsas ou cooperagos. In.: CATTANI, A. D. & HOLZMANN, L. (Orgs.). **Dicionário de Trabalho e Economia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MACHADO, K. A discussão acerca da focalização e o gasto social federal. In.: **Conjuntura e Planejamento**. Salvador, CEI, N^o 149, 2006. Disponível em: <www.mds.gov.br/suas/revisões_bcp/biblioteca>. Acesso em: 26.04.2010.

MARQUES, José Elias Domingos Costa. Na busca dos novos líderes: compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica do neo-institucionalismo da escolha racional. In.: **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Ano I, Ed. 01, Fev. 2007. Disponível em: <<http://www.csonline.ufjf.br/artigos/arquivos/busca.pdf>>. Acesso em: 09/05/2009.

MARX, Karl. **O Capital**. Vol. I, Tomo I. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.

MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MELO, D. M. Subjetividade e gênero no MST: observações sobre documentos e publicados entre 1979 e 2000. In.: GONH, M. G. **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In.: MICELLI, Sergio (Org.). **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. Vol. 3, Ciência Política. Sumaré-SP:, ANPOCS/CAPES, 1995.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves & BRASIL, Flavia de Paula Duque. **A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política**. Texto para discussão Nº 19, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: < www.fjp.mg.gov.br/escoladegoverno/index.php?option=com_content&task=view&id=155&Itemid=181>. Acesso em: 20/04/2008.

MINAYO, Maria Cecília de S.. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

MONTCHANE, Jean-Loup. Economia Social e Economia Solidária: álbi ou alternativa ao neoliberalismo? **Lê monde diplomatique**, Ano 1, Nº 6, julho/2000.

MONTHÉ, D. Autogestão. In.: CATTANI, A. D., LAVILLE, J. L., GAIGER, L.I., HESPANHA, P. (Coord.). **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Almedina, CES, São Paulo: Coimbra, 2009.

MORAES, R. **Notas sobre o imbrogólio do governo Lula**. São Paulo: Lua Nova, 2005.

MOVIMENTO PRÓ-PT. **Declaração Política (1979)**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governos Partidos dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2005.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **Análises de Políticas Públicas**. Paris: Edições Montchrestien, E.J.A., 1998. Tradução Livre (não autorizada): Elcylene Leocádio.

NARDI, Henrique Caetano. **Ética, Trabalho e Subjetividade: trajetórias de vida no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

NASCIMENTO, C. Autogestão e economia solidária. In.: **Outros Valores**, Cadernos da cidade do futuro. Florianópolis. V. 1, N° 2, 2000.

NETO, O. C. In.: MINAYO, Maria Cecília de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO/OIT. **Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais**. 2. ed. Brasília: OIT, 2001.

_____, Oficina Regional de la OIT para América Latina y Caribe. **El desafío del Desempleo en América Latina y el Caribe**. Doc. De trabajo 7. 1994.

PALIER, Bruno, SUREL, Yves. Les trois I et l'analyse de L'État en action. In.: **Revue Française de Science Politique**. V. 55, N 1.. Paris: Presses de Sciences PO, 2005. Livre (não autorizada): Daniel Avelino.

PAYRE, R. POLLET, G. Analyse des politiques publiques et sciences historiques: quel(s) tournant(s) socio-historique(s)?. **Revue Française de Science Politique**. Volume 55, N°1, 2005. Tradução Livre (não autorizada): Natalia Duarte.

PINHEIRO, M. A. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil**. 6ª edição. Brasília: BCB, 2008.

PINHEIRO, M. O vigor do pensamento marxista e a crise do capital. In.: PINHEIRO, M; FERREIRA, M; MORENO, R. (Orgs). **Marx: intérprete da contemporaneidade**. Salvador: Ed. Quarteto, 2009.

PINHEIRO, D. O fantasma do momento. Reportagem da revista Carta Capital. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/app/materia.jsp?a=2&a2=6&i=4224>>. Acesso em: 14/06/2009.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos Pinto. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia, 2004.

PIO, C. A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. In.: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 16(46), 2001.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PINSKY, C.S.B. **Pássaros da Liberdade**. Jovens judeus sionistas socialistas: rapazes e moças do Movimento Dhor. 1999. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, 1999.

QUIJANO, Aníbal. Sistema Alternativos de Produção?. In.: Souza Santos (Org.). **Produzir para viver**. Civilização Brasileira. São Paulo, 2002.

RAZETTO, Luis. **Que és La economía solidaria?** Disponível em: <www.trueque-marysierras.org.ar/biblioteca2.htm>. Acesso em: 07.05.2008.

REGO, João. Reflexões sobre A Teoria Ampliada do Estado em Gramsci. **Caderno Cultural do Jornal do Commercio**. Recife, 1991.

RICCI, Rudá. Lulismo - **Da era dos movimentos sociais a ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília/DF: Fundação Astrojildo Pereira, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry e colaboradores. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo/SP: Vozes, 1985.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. Algumas observações. **Revista de Ciências Sociais**. Civitas. V. 5, N° 1. Porto Alegre, 2005.

ROMO, Rigoberto Soria. **La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional**. Tese de doutorado. Abril, 2007. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/rsr/5d.htm>>. Acesso em: 11.04.2008.

RUA, M^a das Graças. Notas de aula no âmbito do curso sobre **Gestão e Políticas Públicas**.

RUDIO, F.V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1995.

SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. In.: **Political Science and Public Policy**, 1991.

SAMUELLS, D. As bases do petismo. In.: **Revista Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 2, Outubro, p. 221-241, 2004.

SANTOS, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na Am. Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, B. S. & RODRIGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In.: SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos)

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In.: SARAVIA, E & FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Col. Brasília: ENAP, V.1. 2006.

SILVA e SILVA, M. O., YASBEK, M. C. GIOVANI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2^a Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In.: SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2^a Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

_____. Economia Solidária. In.: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Ed., 2003.

SINGER, P. & SOUZA, André R. (Orgs). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**, 2ª edição. São Paulo: Contexto, 2003.

SHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Celina. Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, N° 51, Fev., 2003.

STEIL, C. A. & CARVALHO, I. C. M. ONG'S no Brasil: elementos para uma narrativa política. In.: **Revista Humanas**. Porto Alegre: IFCH, 2001.

TAPIA, J. R. B. & GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças organizacionais. In.: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. V. 20, N° 21. São Paulo, 2008.

_____. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. In.: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, N° 16, jul/dez. 2006, p.20-45.

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In.: HOCHMAN, Gilberto (Org.), **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

THEODORO, M. L. As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil. **Texto para discussão n° 726**. Brasília. IPEA. 2000.

TIRIBA, L. JESUS, P., Cooperação. In.: CATTANI, A. D., LAVILLE, J. L., GAIGER, L.I., HESPANHA, P. (Coord.) **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Almedina, CES, São Paulo: Coimbra, 2009.

TIRIBA, L. JESUS, P., Cooperação. In.: CATTANI, A. D. (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Ed., 2003.

VERONESE, M. **Economia Solidaria y subjetividad**. Buenos Aires: Altamira, 2007.

_____. **Psicologia Social & Economia Solidária**. Aparecida-SP: Idéias e Letras, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Método**. 3^a edição, RS: Artes Médicas, 2005.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In.: SABATIER, P.A. (ed). **Theories of the policy process**. Boulder, Co, Westview Press, 1999.

ANEXOS

ANEXO 01: Carta a equipe de transição do governo Lula

A carta ao governo Lula: por um espaço nas Políticas Públicas

Após a vitória de Lula, no 2º. turno, o GT Brasileiro, que vinha se reunindo para preparar a participação no II FSM, deparou-se com uma interrogação: enquanto organizações nacionais de apoio à economia solidária teriam algo a propor ao governo Lula?

Essa interrogação levou a uma pauta de discussão à parte dos preparativos do III FSM que resultou em três decisões: a elaboração de carta ao Lula propondo a criação de um espaço privilegiado no seu governo para a economia solidária, a convocação de uma plenária nacional da economia solidária para sistematizar o acúmulo das práticas existentes e localizáveis e seus estrangulamentos para daí extrair elementos de proposições, o que se convecionou chamar de “Plataforma da Economia Solidária” e a designação de uma pequena representação do GT (nesse momento ampliado), para encarregar-se das negociações junto ao futuro governo.

A carta ao Lula, que em seguida foi subscrita por centenas de organizações, cuida de situar as questões relativas ao momento e às expectativas depositadas no futuro governo, além de sensibilizar para o papel positivo que a economia solidária poderia cumprir se assumida como política pública federal. Segue, na íntegra, a carta.

Carta ao governo LULA

ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO

Somos um conjunto de organizações que se reúne periodicamente como Grupo de Trabalho Brasileiro da Economia Solidária (GTBrasileiro): ANTEAG, FASE, CÁRITAS BRASILEIRA, IBASE, PACS, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - ITCPs, Governo do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre, entre outras. Algumas dessas organizações estão vinculadas à rede brasileira da sócio-economia solidária e promovem as mais diferentes iniciativas de apoio e articulação de uma parte das tão diversificadas práticas da Economia Solidária no país, construindo fóruns e redes locais e estaduais de participação.

Essas organizações de expressão nacional, a partir do I Fórum Social Mundial, constituíram o GTBrasileiro, que vem articulando a participação nos FSMs de dezenas de redes nacionais, continentais e mundial da Economia Solidária.

Animados pela perspectiva anunciada pelo governo eleito, que passa a sinalizar suas ações: a inversão de prioridades, o combate à fome e ao desemprego, a constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de construção do tão necessário Pacto Social, parte do GTBrasileiro de Economia Solidária propõe-se a apresentar alguns elementos de contribuição para uma Política Pública Nacional de Economia Solidária. O desenvolvimento de uma ação governamental da Economia Solidária pode constituir-se numa inovadora política pública de âmbito federal de promoção, apoio e fortalecimento de práticas sociais e econômicas, como alternativa ao desemprego e à exclusão provocada pelo mercado e suas políticas neoliberais.

O desenvolvimento de uma ação governamental da Economia Solidária pode constituir-se numa inovadora política pública de âmbito federal de promoção, apoio e fortalecimento de

práticas sociais e econômicas, como alternativa ao desemprego e à exclusão provocada pelo mercado e suas políticas neoliberais.

A economia solidária tem a potencialidade de fortalecer o conceito de desenvolvimento, que compreende o crescimento econômico como indissociável de um processo simultâneo de distribuição de renda, garantia e ampliação dos direitos sociais e de cidadania e melhoria da qualidade de vida da população.

Muitos empreendimentos de caráter associativo e autogestionário de homens e mulheres desempregados, subempregados ou na eminência de perder o emprego e aqueles em ocupações precárias e formais, constituem-se com base em relações de cooperação e solidariedade. Diversas experiências, como grupos de produção de alimentos, reciclagem, trabalhadores organizados em prestação de serviços, trabalhadores de indústrias nos diversos setores produtivos e iniciativas de produção rural, são exemplos de práticas autogestionárias, que têm gerado trabalho e renda sustentados em relações cooperativas e solidárias.

Diversas destas experiências já fazem parte de Políticas Públicas de Economia Solidária, em âmbito municipal e estadual, dos governos democráticos e populares, a exemplo de iniciativas em outros países, como o caso do Ministério de Economia Solidária na França.

Constituir políticas governamentais voltadas à promoção da Economia Solidária tem sido uma resposta às necessidades reais dos trabalhadores e um estímulo à geração de trabalho e distribuição de renda. Além disso, pode proporcionar crescimento da produção e da renda, visto que os objetivos dos empreendimentos solidários não estão centrados na acumulação de capital, mas no reinvestimento e distribuição entre os trabalhadores.

Para além dos aspectos econômicos, a economia solidária é portadora também de uma ética e cultura transformadora das relações humanas, comunitárias e sociais, recolocando a centralidade do ser humano e seu bem estar e a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental das ações por ele desencadeadas.

Propor a constituição de empreendimentos coletivos solidários, em que as pessoas diretamente envolvidas possam visualizar alternativas de autonomia e emancipação e, conseqüentemente, livrar-se da natural dependência, submissão ao paternalismo e ao assistencialismo das entidades públicas e de outros agentes externos, parece-nos bastante oportuno e promissor.

Por outro lado, a economia solidária apresenta-se, também, como uma possibilidade de contraposição à lógica de fragmentação e desarticulação na execução das ações de governo, que tem marcado a história do nosso país. O envolvimento das prefeituras, governos estaduais, organizações não-governamentais, igreja, e outras instituições, apresenta-se como uma estratégia que compreende as diferenças econômicas, sociais e culturais que constituem as particularidades regionais do nosso país. Além de estabelecer esta relação vertical com os vários níveis de governo e de articular parcerias com os movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil, é fundamental a transversalidade horizontal no âmbito do governo federal, articulando os instrumentos possíveis nos diversos órgãos. Isso fomentará uma nova forma de gerir as políticas, evitando sobreposição de ações e desperdício e recursos públicos.

Uma política pública de Economia Solidária, condizente com esta visão, manifestar-se-á em programas variados de apoio à cooperação e ao associativismo, seja para a produção, a prestação de serviços, seja para a viabilização de crédito, de comercialização e de outros instrumentos de fomento à autogestão e ao desenvolvimento socio-econômico das comunidades e dos trabalhadores mais afetados pela reestruturação produtiva das últimas décadas.

Dessa forma, para uma Política Pública de Economia Solidária ser viável e sustentável, deverão ser implementadas diversas ações no âmbito do governo federal, tais como:

- *Desenvolvimento de tecnologias apropriadas à Economia Solidária, com vistas à agregação de valor aos produtos, melhoria das condições de trabalho, de saúde e da sustentabilidade ambiental.*
- *Reconhecimento das diversas formas associativas dos empreendimentos da economia solidária, que vão além dos marcos tradicionais de organização formal.*
- *Desenvolvimento de políticas para garantia de demanda para a economia solidária, seja por meio do poder de compra do Estado, de sistemas de intermediação de negócios ou pela integração no mercado. Em particular neste último, é necessário considerar cadeias produtivas, integrando os fluxos de consumo, comércio e produção aos programas de financiamento, de logística de distribuição e de comercialização.*
- *Criação de linhas de financiamento, com condições e exigências diferenciadas e adaptadas às características dos empreendimentos de economia solidária.*
- *Fortalecimento de um sistema financeiro solidário, que tem se apresentado de diversas formas, como uma alternativa real de financiamento dos empreendimentos da economia solidária.*
- *Fortalecimento da organização dos produtores e consumidores, em redes ou outras formas de intercâmbio autônomas dos empreendimentos solidários, nas variadas frentes de atuação (produção, crédito, comércio, trocas, saber, etc.), em nível local, regional, nacional e internacional.*

Para realizar tais ações, deverão ser articulados vários instrumentos já existentes e a adaptação ou criação de outros. Dentre os instrumentos já existentes, destacamos os Fundos Públicos para CT&I, BNDES, BB, CEF, FAT, Bancos e Fundos Regionais de Desenvolvimento, Universidades e Escolas Técnicas.

Queremos, também, destacar a importância do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social enquanto espaço de discussão dessas políticas. Por isso, entendemos como sendo de fundamental importância a integração da Economia Solidária nesse espaço.

Sob o aspecto executivo, trata-se da decisão de constituir um órgão capaz de coordenar a política; integrar o conjunto das ações e instrumentos requeridos; interagir com outros órgãos, políticas e programas de governo e estabelecer interlocução e parcerias com as diferentes organizações e instituições que atuam no campo da economia solidária. Para tanto, ousamos propor a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Por fim, de nossa parte, expressamos nossa firme disposição de constituir, no âmbito da sociedade civil e juntamente com outras entidades, um espaço solidário e propositivo para o consolidação e ampliação dessas políticas, continuando, dessa forma, essa desejada interlocução com o governo que se inicia, em meio a tantas esperanças.

ANEXO 2: Carta de princípios do FBES

Carta de princípios da Economia Solidária

1. Origem e cenário atual

A Economia Solidária ressurge hoje como resgate da luta histórica dos(as) trabalhadores(as), como defesa contra a exploração do trabalho humano e como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza.

Nos primórdios do capitalismo, as relações de trabalho assalariado - principal forma de organização do trabalho nesse sistema - levaram a um tal grau de exploração do trabalho humano que os(as) trabalhadores(as) organizaram-se em sindicatos e em empreendimentos cooperativados. Os sindicatos como forma de defesa e conquista de direitos dos/as assalariados/as e os empreendimentos cooperativados, de auto-gestão, como forma de trabalho alternativa à exploração assalariada.

As lutas, nesses dois campos, sempre foram complementares; entretanto a ampliação do trabalho assalariado no mundo levou a que essa forma de relação capitalista se tornasse hegemônica, transformando tudo, inclusive o trabalho humano, em mercadoria. As demais formas (comunitárias, artesanais, individuais, familiares, cooperativadas, etc.) passaram a ser tratadas como "resquícios atrasados" que tenderiam a ser absorvidas e transformadas cada vez mais em relações capitalistas.

A atual crise do trabalho assalariado, desnuda de vez a promessa do capitalismo de transformar a tudo e a todos/as em mercadorias a serem ofertadas e consumidas num mercado equalizado pela "competitividade". Milhões de trabalhadores/as são excluídos dos seus empregos, amplia-se cada vez o trabalho precário, sem garantias de direitos.

Assim, as formas de trabalho chamadas de "atrasadas" que deveriam ser reduzidas, se ampliam ao absover todo esse contingente de excluídos.

Hoje, no Brasil, mais de 50% dos trabalhadores/as, estão sobrevivendo de trabalho à margem do setor capitalista hegemônico, o das relações assalariadas e "protegidas". Aquilo que era para ser absorvido pelo capitalismo, passa a ser tão grande que representa um desafio cuja superação só pode ser enfrentada por um movimento que conjugue todas essas formas e que desenvolva um projeto alternativo de economia solidária.

Neste cenário, sob diversos títulos - economia solidária, economia social, socioeconomia solidária, humano economia, economia popular e solidária, economia de proximidade, economia de comunhão etc., têm emergido práticas de relações econômicas e sociais que, de imediato, propiciam a sobrevivência e a melhora da qualidade de vida de milhões de pessoas em diferentes partes do mundo. Mas seu horizonte vai mais além. São práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.

As experiências, que se alimentam de fontes tão diversas como as práticas de reciprocidade dos povos indígenas de diversos continentes e os princípios do cooperativismo gerado em Rochdale, Inglaterra, em meados do século XIX, aperfeiçoados e recriados nos diferentes contextos socioculturais, ganharam múltiplas formas e maneiras de expressar-se.

2. Convergências - O que é a Economia Solidária

Princípios gerais

Apesar dessa diversidade de origem e de dinâmica cultural, são pontos de convergência:

- a valorização social do trabalho humano,
- a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica,
- o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade,
- a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e
- os valores da cooperação e da solidariedade.

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida.

- O valor central da economia solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas.
- A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.
- A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios.
- A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isto requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial.
- Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema.
- A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Princípios específicos

Por um sistema de finanças solidárias

- Para a Economia Solidária o valor central é o direito das comunidades e nações à soberania de suas próprias finanças.

São alguns dos elementos fomentadores de uma política autogestionária de financiamento do investimento do nível local ao nacional:

- A nível local, micro, territorial: os bancos cooperativos, os bancos éticos, as cooperativas de crédito, as instituições de microcrédito solidário e os empreendimentos mutuários, todos com o objetivo de financiar seus membros e não concentrar lucros através dos altos juros, são componentes importantes do sistema socioeconômico solidário, favorecendo o acesso popular ao crédito baseados nas suas próprias poupanças.
- A nível nacional, macro, estrutural: a descentralização responsável das moedas circulantes nacionais e o estímulo ao comércio justo e solidário utilizando moedas comunitárias; o

conseqüente empoderamento financeiro das comunidades; o controle e a regulação dos fluxos financeiros para que cumpram seu papel de meio e não de finalidade da atividade econômica; a imposição de limites às taxas de juros e aos lucros extraordinários de base monopólica, o controle público da taxa de câmbio e a emissão responsável de moeda nacional para evitar toda atividade especulativa e defender a soberania do povo sobre seu próprio mercado.

Pelo desenvolvimento de Cadeias Produtivas Solidárias.

A Economia Solidária permite articular solidariamente os diversos elos de cada cadeia produtiva, em redes de agentes que se apóiam e se complementam:

- Articulando o consumo solidário com a produção, a comercialização e as finanças, de modo orgânico e dinâmico e do nível local até o global, a economia solidária amplia as oportunidades de trabalho e intercâmbio para cada agente sem afastar a atividade econômica do seu fim primeiro, que é responder às necessidades produtivas e reprodutivas da sociedade e dos próprios agentes econômicos.
- Consciente de fazer parte de um sistema orgânico e abrangente, cada agente econômico busca contribuir para o progresso próprio e do conjunto, valorizando as vantagens cooperativas e a eficiência sistêmica que resultam em melhor qualidade de vida e trabalho para cada um e para todos.
- A partilha da decisão com representantes da comunidade sobre a eficiência social e os usos dos excedentes, permite que se faça investimentos nas condições gerais de vida de todos e na criação de outras empresas solidárias, outorgando um caráter dinâmico à reprodução social.
- A Economia Solidária propõe a atividade econômica e social enraizada no seu contexto mais imediato, e tem a territorialidade e o desenvolvimento local como marcos de referência, mantendo vínculos de fortalecimento com redes da cadeia produtiva (produção, comercialização e consumo) espalhadas por diversos países, com base em princípios éticos, solidários e sustentáveis.
- A economia solidária promove o desenvolvimento de redes de comércio a preços justos, procurando que os benefícios do desenvolvimento produtivo sejam repartidos mais equitativamente entre grupos e países.
- A economia solidária, nas suas diversas formas, é um projeto de desenvolvimento destinado a promover as pessoas e coletividades sociais a sujeito dos meios, recursos e ferramentas de produzir e distribuir as riquezas, visando a suficiência em resposta às necessidades de todos e o desenvolvimento genuinamente sustentável.

Pela construção de uma Política da Economia Solidária num Estado Democrático

- A Economia Solidária é também um projeto de desenvolvimento integral que visa a sustentabilidade, a justiça econômica, social, cultural e ambiental e a democracia participativa.
- A Economia Solidária estimula a formação de alianças estratégicas entre organizações populares para o exercício pleno e ativo dos direitos e responsabilidades da cidadania, exercendo sua soberania por meio da democracia e da gestão participativa.
- A Economia Solidária exige o respeito à autonomia dos empreendimentos e organizações dos trabalhadores, sem a tutela de Estados centralizadores e longe das práticas cooperativas burocratizadas, que suprimem a participação direta dos cidadãos trabalhadores.
- A economia solidária, em primeiro lugar, exige a responsabilidade dos Estados nacionais pela defesa dos direitos universais dos trabalhadores, que as políticas neoliberais pretendem eliminar.
- Preconiza um Estado democraticamente forte, empoderado a partir da própria sociedade e colocado ao serviço dela, transparente e fidedigno, capaz de orquestrar a diversidade que a

constitui e de zelar pela justiça social e pela realização dos direitos e das responsabilidades cidadãos de cada um e de todos.

- O valor central é a soberania nacional num contexto de interação respeitosa com a soberania de outras nações. O Estado democraticamente forte é capaz de promover, mediante do diálogo com a Sociedade, políticas públicas que fortalecem a democracia participativa, a democratização dos fundos públicos e dos benefícios do desenvolvimento.

- Assim, a Economia Solidária pode constituir-se em setor econômico da sociedade, distinto da economia capitalista e da economia estatal, fortalecendo o Estado democrático com a irrupção de novo ator social autônomo e capaz de avançar novas regras de direitos e de regulação da sociedade em seu benefício.

3. A Economia Solidária não é:

- A economia solidária não está orientada para mitigar os problemas sociais gerados pela globalização neoliberal.

- A Economia solidária rejeita as velhas práticas da competição e da maximização da lucratividade individual.

- A economia solidária rejeita a proposta de mercantilização das pessoas e da natureza às custas da espoliação do meio ambiente terrestre, contaminando e esgotando os recursos naturais no Norte em troca de zonas de reserva no Sul.

- A economia solidária confronta-se contra a crença de que o mercado é capaz de auto-regular-se para o bem de todos, e que a competição é o melhor modo de relação entre os atores sociais.

- A economia solidária confronta-se contra a lógica do mercado capitalista que induz à crença de que as necessidades humanas só podem ser satisfeitas sob a forma de mercadorias e que elas são oportunidades de lucro privado e de acumulação de capital.

- A economia solidária é uma alternativa ao mundo de desemprego crescente, em que a grande maioria dos trabalhadores não controla nem participa da gestão dos meios e recursos para produzir riquezas e que um número sempre maior de trabalhadores e famílias perdem o acesso à remuneração e fica excluído do mercado capitalista.

- A economia solidária nega a competição nos marcos do mercado capitalista que lança trabalhador contra trabalhador, empresa contra empresa, país contra país, numa guerra sem tréguas em que todos são inimigos de todos e ganha quem for mais forte, mais rico e, freqüentemente, mais trapaceiro e corruptor ou corrupto.

- A economia solidária busca reverter a lógica da espiral capitalista em que o número dos que ganham acesso à riqueza material é cada vez mais reduzido, enquanto aumenta rapidamente o número dos que só conseguem compartilhar a miséria e a desesperança.

- A economia solidária contesta tanto o conceito de riqueza como os indicadores de sua avaliação que se reduzem ao valor produtivo e mercantil, sem levar em conta outros valores como o ambiental, social e cultural de uma atividade econômica.

- A Economia solidária não se confunde com o chamado Terceiro Setor que substitui o Estado nas suas obrigações sociais e inibe a emancipação dos trabalhadores enquanto sujeitos protagonistas de direitos. A Economia Solidária afirma, a emergência de novo ator social de trabalhadores como sujeito histórico.

ANEXO 3: Plataforma da Economia Solidária

A construção da Plataforma da Economia Solidária foi iniciada na I Plenária Nacional (em dezembro de 2002 em São Paulo), até chegar à versão que apresentamos abaixo, em 7 eixos, que é resultado da III Plenária Nacional de Economia Solidária, a mesma que criou o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. O I Encontro Nacional de Empreendedores Solidários, ocorrido em agosto de 2004, enriqueceu e aprofundou aspectos dessa Plataforma, que está disponível nos Fóruns Estaduais e na secretaria executiva nacional.

Finanças Solidárias

1. O Estado deve, no âmbito de suas políticas públicas, criar um fundo nacional para o fortalecimento e apoio dos empreendimentos da Economia Solidária, com uma gestão descentralizada, participação popular, respeito às diferenças regionais e sobre controle social. O Fundo deve ser constituído por fontes diversas: local, regional, nacional, internacional com recursos públicos e privados.
2. Destacar linhas que apóiem as comunidades de baixa renda, negras, indígenas, mulheres em risco social e portadores de necessidades especiais. Fortalecer ainda linhas especiais para empreendimentos de autogestão em sua fase inicial ou já estruturado, bem como para comercialização de produtos.
3. Consolidar e ampliar as experiências dos fundos rotativos no Brasil, tendo o crédito solidário como um dos modelos incentivadores dos empreendimentos solidários com base na devolução de pagamentos não financeiros (banco de horas, equivalência produto/serviços etc).
4. Fortalecer uma rede de instituições financeiras locais como cooperativas de créditos, Bancos Cooperativos, ONGs, OSCIPs, Banco do Povo e programas governamentais com base em serviços financeiros adequados as realidades dos empreendimentos de caráter popular e solidário, destacando as moedas sociais, clubes de trocas, modalidades de aval comunitário e solidário.
5. Revogar as limitações legais impostas às instituições operadoras de crédito popular, como ONGs e OSCIPs, para que possam oferecer outros serviços financeiros além do crédito, tais como seguros, poupança, títulos de capitalização, entre outros.
6. Possibilitar o recolhimento de poupança por parte das ONGs de crédito, potencializando as atividades de microfinanças solidárias e viabilizando que as comunidades utilizem seus próprios recursos para promover seu

desenvolvimento.

7. Ampliar o repasse de fundos públicos para instituições de finanças solidárias/microfinanças, inclusive de crédito popular solidário, visando fomentar o desenvolvimento local com um sistema que assegure autonomia para os empreendimentos.
8. Alterar a política de concessão de créditos para empresas em situação pré-falimentar condicionando mudanças na gestão, facilitando assim, a participação de trabalhadores e trabalhadoras no controle do passivo dessas empresas.
9. Criar linhas de crédito adequado e ajustado culturalmente para empreendimentos de Economia Solidária, facilitar aos empreendimentos populares o acesso ao crédito e, particularmente, a empreendimentos autogeridos que surgem de processos falimentares, abolindo exigências que são impraticáveis para a Economia Solidária.
10. Assegurar que partes dos recursos dos bancos públicos e privados sejam destinados à Economia Solidária.
11. Possibilitar a organização aberta e o fomento de cooperativas de crédito, revendo restrições legais sobre a mesma e ampliando sua articulação em complexos e redes.
12. Modificar as regras de acesso ao Pronaf (Programa Nacional de Agricultura Familiar) e do Proger (Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda), reduzindo os valores que são consumidos pelas taxas de transação bancárias.
13. Criar programa de fomento à constituição e fortalecimento de instituições de microfinanças e finanças solidárias, assegurar maior volume de recursos para os bancos populares e outras formas de microfinanças solidárias.
14. Que o crédito solidário seja articulado de maneira transversal nas diversas políticas, disponibilizando mais recursos do sistema financeiro "oficial" as microfinanças solidárias.
15. Apoio do poder público para iniciativas de empreendimento solidário, sob a forma de uma renda mínima para grupos que estão começando suas atividades de produção, comércio ou serviço.
16. A dimensão das finanças solidárias deve ser incorporada ao Projeto Fome Zero como um elemento fundamental a permitir a necessária vinculação entre as imprescindíveis políticas compensatórias e políticas estruturais, por trazer em sua concepção, além do acesso ao crédito, elementos decisivos a democratização da pequena produção, à consolidação do trabalho cooperativo, ao estímulo à autogestão e às formas diferenciadas de produção de riquezas voltadas ao

interesse comum.

17. Constituir um sistema nacional de Finanças Solidárias, relacionando-o com uma política voltada ao desenvolvimento territorial local.
18. Construir programas que fortaleçam e ampliem a rede nacional de trocas solidárias com critérios definidos de paridades e lastros baseado nas moedas sociais.
19. Garantir critérios de financiamentos, valores, juros, carências, prazos, garantia e sistema de cobrança e devolução, adequando as condições socioeconômicas e culturais dos empreendimentos de caráter popular e solidário, ampliando os critérios por limites de créditos estabelecidos em cálculo per capita por posto de trabalho gerado e não por empreendimento.

Marco Legal

1. Que o Fórum Brasileiro de Economia Solidária articule, junto ao governo e a sociedade civil, políticas de interesse do movimento da Economia Solidária nas diversas reformas que se seguirão, a Tributária, Previdenciária, Trabalhista, Fiscal etc, criando e/ou atualizando leis específicas nestas áreas.
2. Reconhecer legalmente e promover a difusão das diversas formas de Economia Solidária, tais como compras coletivas, lojas solidárias, cartões de crédito solidários, feiras, sistemas de trocas com moeda social, agricultura familiar orgânica, comércio justo etc.
3. Tributação específica para os empreendimentos de Economia Solidária, considerando a escala de produção, número de trabalhadores envolvidos, tipos de produtos e bens, classificando-os como essenciais, semi essenciais e não essenciais.
4. Isenção de impostos municipais, estaduais e nacionais para a compra de matéria-prima, equipamentos, máquinas, veículos etc.
5. Rediscutir a legislação em vigor que incide sobre algumas iniciativas solidárias, criando condições especiais de sustentação e apoio para esses empreendimentos, através de ações como a alteração da Lei das Licitações, 8.666, que impossibilita a compra e venda de produtos da Economia Solidária e estabelecer critérios diferenciados para os empreendimentos de Economia Solidária.
6. Estabelecer um marco jurídico adequado para a Economia Solidária, pensando-a como um sistema próprio, reconhecendo legalmente suas diferenças frente o setor estatal e o setor privado mercantil.
7. Conceituar normativamente empresas de autogestão, cooperativas populares, bem

como aquelas organizações de economia familiar.

8. Elaboração de uma nova legislação para o cooperativismo (lei 5.764) e empresas autogestionadas, considerando aspectos como o número de participantes, não-obrigatoriedade da unicidade da representação, acesso ao crédito, diferenciação tributária, mudança no caráter do benefício do INSS para quem é cooperado e ao mesmo tempo respeitando as diferentes concepções de cooperativismo.
9. Que o Estado reconheça formalmente as outras formas de organização para o trabalho, fundadas em princípios populares e solidários, elaborando Projeto de Lei que facilite a o apoio e desenvolvimento de experiências no campo da Economia Solidária.
10. Aperfeiçoamento da fiscalização dos empreendimentos autogestionários, buscando evitar fraudes que visam terceirização de mão-de-obra e redução de encargos legais.
11. Assegurar o cumprimento efetivo no Brasil das Convenções No. 100 e No. 111 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a ratificação da Convenção No. 156 (Trabalhadores com responsabilidades familiares) pelo governo brasileiro.
12. Definir zonas especiais de interesse e de implantação de projetos de Economia Solidária a serem definidos no Plano Diretor Urbano – PDU e Estatuto das Cidades.
13. Que o Estado garanta a contratação de cooperativas para prestação de serviços nas esferas municipais, estaduais e nacional.
14. Regularização das atividades dos empreendedores populares com a emissão de um CNPJ e nota de venda especial para viabilizar a participação em licitações.
15. Pressionar os poderes competentes para que a Lei de Falências favoreça a aquisição das empresas por parte dos trabalhadores sem obter as dívidas da empresa (passivo da massa falimentar).
16. Criar legislação sobre políticas de cotas para o acesso ao mercado de trabalho, visando combater as discriminações de gênero, raça, etnia e promover a igualdade no acesso e na permanência no emprego.

Educação

1. Promover a educação de novas gerações através da incorporação de programas sobre a Economia Solidária junto ao MEC, da pré-escola, passando pelo ensino fundamental, médio, superior e pós-graduação, introduzindo valores da cultura solidária e pedagogias que favoreçam a solidariedade e a construção de um novo modelo de sociedade.

2. Financiar com linhas especiais de créditos, estudos e pesquisas mais gerais sobre o tema da Economia Solidária, além de trabalhos voltados ao desenvolvimento de metodologias de gestão e outras tecnologias apropriadas à realidade da mesma.
3. Estímulo à extensão universitária junto ao MEC, com atuação frente às questões da Economia Solidária, privilegiando a pesquisa, a formação e também trabalhos interdisciplinares que envolvam todos os conteúdos da Economia Solidária.
4. Formação e capacitação de profissionais membros ou não de iniciativas solidárias para a sua atuação na Economia Solidária, com financiamento público (convênios) destinadas àquelas entidades que possuem proficiência na área de Economia Solidária.
5. Subordinar o Sistema S a mecanismos de controle e estratégias tripartites, revendo suas prioridades, redirecionando recursos para a produção e sistematização de conhecimentos e tecnologias adequadas à perspectiva da Economia Solidária.
6. Adequar os programas de formação e qualificação profissional às necessidades das mulheres, tanto em termos de locais e horários de realização, como também de oferta/conteúdo de cursos oferecidos, de forma a oferecer novas perspectivas profissionais para as mulheres.
7. Elaborar uma política específica que vise estimular as meninas e as jovens para as carreiras científicas e tecnológicas, bem como garantir o apoio social e material para assegurar a permanência das mulheres pesquisadoras nas comunidades científicas em condições de equidade.
8. Garantir centros de referência públicos, onde sejam ofertados cursos e meios de treinamento e aprendizagem específica para agentes e atores do associativismo/cooperativismo na perspectiva da Economia Solidária, assegurando formação, capacitação e assistência técnica adequada às características organizacionais dos empreendimentos e práticas de Economia Solidária.
9. Utilizar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador para realização de cursos profissionalizantes, com a participação não só de técnicos e empreendedores, mas também de multiplicadores e agentes da Economia Solidária, bem como obter apoio do SEBRAE como agente formador.
10. Estimular os trabalhadores e trabalhadoras da Economia Solidária a entrarem nos programas de capacitação e alfabetização de jovens, adultos e comunidades que não tenham acesso ao ensino formal.
11. Criação de um grupo de formadores para conscientização do cooperativismo e sua

importância na atualidade.

12. O ensino da Economia Solidária deve contemplar temas transversais como gênero, raça, etnia e fazer parte dos programas de Ministérios como o da Saúde, Trabalho e Meio Ambiente.
13. Adotar uma estratégia de formação e capacitação articulando as atividades da Economia Solidária, com estrutura metodológica que leva em consideração as diversidades culturais e o acompanhamento das novas tecnologias.
14. Criação de uma Escola Nacional de Cooperativismo.

Comunicação

1. Utilização dos meios de comunicação já existentes ou a criação de um sistema de comunicação que cubra, divulgue e sensibilize a sociedade para os valores da Economia Solidária, utilizando linguagem apropriada através de recursos como o ensino à distância, vídeos, cartilhas informativas, livros didáticos, criação de sites na internet, a criação de um disque Economia Solidária etc, garantindo a horizontalidade da informação.
2. Criar um banco nacional de políticas públicas e experiências bem sucedidas na área da Economia Solidária, de fácil acesso na internet, a ser alimentado por administradores que desenvolvem programas de Economia Solidária, facilitando a organização e extensão dessas políticas.
3. Difusão das experiências e intercâmbio de informações entre os agentes da Economia Solidária e a sociedade, mostrando as experiências que obtiveram êxito nas diversas áreas de atuação.
4. Facilitar a concessão de rádios e TVs comunitárias e autogestionárias, jornais, revistas etc., melhorando o acesso da população às informações sobre a Economia Solidária, bem como o estímulo à produção de programas, pelas TVs e rádios comunitárias com o tema da Economia Solidária.
5. Divulgar continuamente a cultura, as idéias e práticas da Economia Solidária junto à população, particularmente no que se refere ao consumo solidário (como modelo de educação), das vantagens sociais e éticas deste consumo quando os produtos são oriundos de empreendimentos solidários.

Redes de Produção, Comercialização e Consumo

1. Desenvolver, fortalecer e articular as redes de produção e consumo em nível local, regional, nacional e internacional, com base nos princípios da Economia Solidária, propiciando auto-sustentabilidade as mesmas, respeitando a

regionalidade dos empreendimentos e estabelecendo a equidade entre os pares, como a igualdade de gênero, raça, etnia, idade etc., garantindo a emancipação dos grupos que ainda são discriminados dentro da Economia Solidária.

2. Na implementação do programa Fome Zero, priorizar ações regionalizadas de Economia Solidária na produção e comercialização de bens e serviços a serem consumidos com recursos disponibilizados pelo programa, projetando a produção para atender ao conjunto das demandas reais de consumo popular, entre as quais se incluem alimentação, higiene, limpeza e vestuário.
3. Criar o portal brasileiro de Economia Solidária, apoiando a estruturação de redes nacionais de comercialização e de intercâmbio de informações, localização de produtos e serviços, diagnósticos de cadeias produtivas e transferência de tecnologia, facilitando parcerias, negócios e investimentos coletivos entre os empreendimentos de Economia Solidária, dando-lhes visibilidade e projeção nacional e internacional, facilitando a elaboração de catálogos e o contato mais direto entre produtores e consumidores e a integração entre cidade/campo.
4. Garantir recursos para a construção, articulação e monitoramento das redes de Economia Solidária, viabilizando assim, sua integração, inclusive entre cidade e campo.
5. Aprofundar o debate sobre marcas e selos de certificação em sistemas participativos e o seu emprego, adaptável às realidades locais e regionais do país, facilitando o processo de identificação dos produtos e serviços da Economia Solidária para consumidores e consumidoras em seu ato de compra alavancando a comercialização desses produtos no mercado nacional e internacional.
6. Criar mecanismos que possibilitem compras governamentais dos produtos e serviços solidários e regionalizados, com preferência em licitações e estabelecendo cotas para compras governamentais de produtos da Economia Solidária, como forma de incentivo a Economia Solidária e possibilitando maior distribuição de renda.
7. Defender a produção familiar da competição desigual, por meio de uma adequada política de preços mínimos e de compras privilegiadas da produção familiar agroecológica e solidária.
8. Organização de cooperativas de consumo e central de compras coletivas.
9. Investir na formação de redes regionais de comercialização e consumo que congreguem os vários tipos de cooperativas, como exemplo, central de cooperativas coletivas.
10. Utilização de espaços públicos ociosos ou a construção de espaços como locais de

trocas, comercialização de produtos da Economia Solidária e armazenamento de materiais reciclados.

Democratização do Conhecimento e Tecnologia

1. Promover o desenvolvimento de tecnologias apropriadas à Economia Solidária, com vistas ao desenvolvimento e qualificação contínua de produtos, respeitando a cultura e os saberes locais agregando-lhes maior valor, e a melhoria das condições de trabalho, de saúde e de sustentabilidade ambiental dos empreendimentos.
2. Orientar as ações de pesquisa e os programas de extensão das Universidades para a produção de tecnologias alternativas adequadas à Economia Solidária, bem como para a difusão e qualificação das suas diversas práticas e saberes, avaliando o trabalho realizado nestas áreas, mensurando acertos e erros, visando ao seu aperfeiçoamento na perspectiva do desenvolvimento sustentável.
3. Orientar Ministérios e organismos federais (Ciência e Tecnologia, Educação, Trabalho, FAT, Finep, BNDES, CNPq etc.) a fomentarem o desenvolvimento, qualificação e expansão da Economia Solidária.
4. Descentralização da tecnologia e da informação resgatando e valorizando o conhecimento acumulado pelas experiências de Economia Solidária, bem como mapeando e sistematizando esse conhecimento.
5. Criar programas de financiamentos voltados as ONGs, ITCPs, Rede Unitrabalho e outras organizações que atuam na área de formação e capacitação tecnológica de empreendimentos de Economia Solidária.
6. Criar centros solidários de desenvolvimento tecnológico, visando à promoção de processos produtivos que sejam adequados a como produzir, considerando as diversidades regionais do país, sua necessária sustentabilidade social e ecológica, às peculiaridades do público a quem se destinam essas tecnologias e às finalidades para as quais são desenvolvidas, gerando produtos, serviços, processos, máquinas, equipamentos e técnicas adequados aos desafios atuais da Economia Solidária no país, visando superar as dificuldades dos empreendimentos de Economia Solidária em ser eficientes, terem viabilidade e sustentabilidade.
7. Ampliar Fóruns de ciência e tecnologia para contemplar os desafios da autogestão.
8. Redefinir política de assistência técnica para os empreendedores da área urbana e da área rural.
9. Mobilizar o potencial criativo de inventores (as) e pesquisadores (as), orientando

a organizarem-se em cooperativas para trabalhar a Economia Solidária e colaborar em suas áreas específicas, como vem ocorrendo no campo das tecnologias da agricultura orgânica, das cisternas e preservação de recursos hídricos, dos softwares livres etc.

10. Proporcionar meios para que as novas tecnologias sejam acessíveis aos empreendimentos solidários, valorizando sua função social em relação à visão predominante que é dada a sua função econômica.
11. Garantir que Estados e Municípios possam desenvolver discussões temáticas e conceituais sobre a Economia Solidária.
12. Difundir e ampliar a troca de experiências entre os grupos participantes da Economia Solidária, garantindo a transversalidade dessas ações, através de uma rede de articulação utilizando, por exemplo: materiais didáticos de apoio, conhecimentos técnicos específicos ao cooperativismo, como noções na área de comercialização, contábil, jurídica, administrativa etc.

Organização Social de Economia Solidária

1. Criar uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, responsável por – em diálogo com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – elaborar políticas de forma interdisciplinar, transversal, intersetorial, adequadas à expansão e fortalecimento da Economia Solidária no país e executá-las de maneira estratégica, particularmente no que se refere ao marco legal, finanças solidárias, redes de produção, comercialização e consumo, democratização do conhecimento e tecnologia, educação e comunicação.
2. Assegurar a representação da Economia Solidária no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e nos conselhos estaduais e municipais que vierem a serem organizados.
3. Sistematizar os mecanismos institucionais já implementados em diversos âmbitos que possuem interface com a Economia Solidária, visando divulgá-los e aprimorá-los.
4. Fortalecer as bases através de redes por segmentos e por territórios.
5. Organizar fóruns por unidades federativas como formas de mobilização social para criar as condições socioeconômicas e jurídicas que venham a fortalecer a Economia Solidária.

ANEXO 4: Guia das entrevistas

Guia de entrevista

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO	PERGUNTAS
Problema	Reconhecer como o problema foi construído e descrevê-lo será essencial para compreender as respostas que foram oferecidas, neste caso, como o tema da economia solidária foi apontado como uma das soluções para a questão do desemprego.	Em sua opinião, a economia solidária foi implementada no governo federal para solucionar quais problemas? Quais os eventos/crises/símbolos do desemprego que possibilitaram a inclusão da ES na agenda pública?
Contexto	O contexto se refere ao ambiente em que foram geradas e desenvolvidas as iniciativas que resultaram no programa de economia solidária e no qual emergiram situações, informações ou pressões. Aqui podem emergir influências internacionais, regionais ou nacionais de cunho político, social ou econômico. A descrição também é reveladora de como o informante percebe o fenômeno sob análise.	Quando a ES despertou a atenção e o interesse dos formuladores de políticas públicas? Em sua opinião, quais fatores (econômicos, sociais e políticos), nacionais e internacionais, influenciaram a economia solidária no país?
Atores e instituições	Busca-se identificar os principais atores da sociedade civil e do	Quais são os principais atores da economia solidária?

	Estado que foram fundamentais no processo de inclusão do tema na agenda pública.	<p>ria?</p> <p>Quais foram os atores que, de alguma forma, contribuíram para a formulação do programa de economia solidária (gestores públicos de instituições governamentais, conselhos de direitos, ONG's, universidades, etc.)?</p> <p>Antes do programa de economia solidária existiam iniciativas desta natureza? Quais?</p> <p>Estas iniciativas tiveram resultados?</p>
Idéias	São as preferências de valores dos atores envolvidos com a economia solidária no âmbito do governo.	<p>Em sua opinião, quais as idéias presentes na proposta da ES?</p> <p>Quais as questões estratégicas relevantes na fase de formulação do programa de economia solidária?</p> <p>As diretrizes do programa de economia solidária foram discutidas, debatidas? Em quais espaços?</p>
Interesses e motivações	Trata-se de captar os interesses e conflitos em jogo, a influência dos grupos de pressão, das redes de interação entre os principais atores do processo, a capacidade de argumentação, negociação de interesses	Quais os principais atores que tiveram influência na inclusão da ES na agenda pública (legislativo, executivo, movimentos sociais, instituições, partidos políti-

	<p>e conflitos que convergem para a escolha de uma determinada forma de intervenção em detrimento de outras.</p>	<p>cos)?</p> <p>Quais comunidades apontaram a ES como alternativa de política pública para o país naquele momento?</p> <p>Quais são os principais obstáculos ou desafios no processo de construção do programa de economia solidária?</p> <p>Alguma reivindicação não foi contemplada no programa? Qual?</p>
<p>Instituições e referências</p>	<p>Busca-se apreender como as instituições — governamentais, não-governamentais — operam.</p>	<p>Em sua opinião, quais as principais articulações que foram realizadas para incluir o tema da ES na agenda pública?</p> <p>O tema da economia solidária foi incluído em programas de governo? De quais partidos políticos?</p>

ANEXO 5: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estimado (a) Senhor (a)

Solicitamos sua anuência para participar da pesquisa de doutorado de Liduina Gisele Timbó Aragão, aluna do doutorado em Política Social da Universidade de Brasília/UNB, intitulada **“Idéias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária”**, orientada pela Profa. Doutora Denise Bomtempo Birche.

A referida pesquisa possui os seguintes objetivos: I. Investigar por que e como o tema da economia solidária entrou na agenda pública do governo a partir de 2003; II. Pesquisar quais os contextos políticos, sociais e econômicos que apontaram a economia solidária como uma das alternativas ao desemprego; III. Identificar nos espaços públicos (sindicatos, universidades, igrejas, etc.) e em outras arenas de poder, os atores governamentais e da sociedade civil, envolvidos no processo de decisão; IV. Identificar quais os problemas apresentados como justificativa da proposta de implementação do programa de economia solidária e V. Investigar as características dos processos decisórios que possibilitaram a emergência da economia solidária, os mecanismos de negociação e as alianças constituídas em apoio ou oposição ao projeto. A análise dos dados será realizada a partir da reconstituição dos fundamentos e critérios políticos presentes no processo decisório de inclusão do tema da Economia Solidária na agenda do governo.

Participam deste estudo todas as pessoas que, após uma ampla pesquisa relacionada com o tema da Economia Solidária, foram identificadas como “informantes chaves” por sua participação ativa, conhecimento e experiência, razão pela qual a sua contribuição para reconstituir o processo de formulação de políticas públicas, no campo da Economia Solidária no Brasil, é realmente importante para esse estudo.

Se você concordar em colaborar, lhe pediremos algum tempo para entrevistá-lo, com o propósito de conhecer sua perspectiva como ator envolvido no processo de formulação e implementação do Programa de Economia Solidária.

A entrevista terá uma duração aproximada de 60 minutos e será realizada em um local que ofereça privacidade a fim de proteger o seu anonimato. Dadas as características do estudo, pode ocorrer mais de um encontro para que se alcance o objetivo da entrevista. As entrevistas serão realizadas pela doutoranda. As entrevistas serão gravadas, mediante o seu consentimento, método que permitirá a aluna recuperar o máximo de sua contribuição. No entanto, se você considerar que alguma parte de sua contribuição não seja registrada em áudio pode comunicá-lo a entrevistadora. Posteriormente as entrevistas serão transcritas por um profissional capacitados para isso.

As informações que fornecer, bem como seus dados pessoais, são confidenciais. Uma vez transcrita a entrevista, a gravação será apagada e as transcrições não identificarão seu nome

nem a instituição que representa, guardando-se apenas, em local seguro, um código a que terá acesso unicamente a aluna e a orientadora.

Os resultados da pesquisa poderão ser divulgados e publicados em artigos ou documentos científicos no âmbito nacional e internacional. Nenhum nome será utilizado ao divulgar os resultados da pesquisa.

A participação neste estudo não acarreta custo algum para você; além disso, não se identificaram riscos ou benefícios potenciais por sua participação, no entanto, é claro que sua contribuição é muito valiosa para o desenvolvimento de estudos na área de Economia Solidária e Análise de Políticas Públicas.

Se desejar obter mais informações sobre a pesquisa, por favor, comunique-se conosco pelos telefones abaixo.

Liduina Gisele Timbó Aragão
Doutoranda em Política Social-Unb-IH
lgisele2003@yahoo.com.br

Prof. Dra. Denise Bomtempo B. de Carvalho
Departamento de Serviço Social – UnB – IH
Tel. 61-3307 18 18 ou 3307-2290 ram: 217
birche@terra.com.br

Eu, _____, li e compreendi as explicações dadas na carta anterior sobre a pesquisa de Liduina Gisele Timbó Aragão, doutoranda do Curso de Política Social da Universidade de Brasília/UNb, intitulada “**Idéias, Interesses e Instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária**”, orientada Professora Doutora Denise Bomtempo Birche de Carvalho, da UNb.

Entendo que vou participar de uma entrevista de aproximadamente 60 minutos, a qual será gravada e transcrita. Além disto, também entendo que as informações que eu fornecer são confidenciais e que as análises poderão ser divulgadas e publicadas nacional e internacionalmente.

Estou informado (a) de que não se conhecem riscos decorrentes de minha participação neste estudo, que não acarreta custo econômico algum para mim. Ademais, sei que posso decidir não participar do mesmo ou retirar-me no momento em que o desejar.

Li e compreendi a carta informativa e este Termo de Consentimento. Sei que posso contatar a coordenação do estudo pelos telefones fornecidos se desejar mais informações acerca do desenvolvimento da pesquisa.

SIM, concordo em participar deste estudo como informante-chave.

NOME DO INFORMANTE IDENTIDADE ASSINATURA

NOME DA TESTEMUNHA _____
IDENTIDADE _____
ASSINATURA

NOME DA DOUTORANDA _____
IDENTIDADE _____
ASSINATURA

Profa. Dra. Denise Bomtempo B. de Carvalho
Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Programa de Pós-graduação em Política Social
Tel. 3307 18 18 - 3307-2290 ram: 217
birche@terra.com.br