

A INSERÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

Políticas Públicas

Fernanda Abreu Nagem, Universidade Federal de Viçosa (UFV) fernandanagem@yahoo.com.br

Sandro Pereira Silva, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sandroecbr@yahoo.com.br

Resumo

A desestruturação do mundo do trabalho cujo auge no Brasil foi a década de 1990 fez emergir uma série de discussões sobre novos rumos e estratégias para a reorganização das relações do trabalho. Uma das alternativas que começa a ganhar visibilidade nesse momento foi a forma de organização do trabalho denominada de economia solidária. Desta forma, este trabalho teve como foco de investigação a inserção da política pública de economia solidária na agenda do governo federal com a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) ao problematizar como a temática foi inserida na agenda governamental federal. Para o alcance do objetivo proposto, além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se o modelo teórico de Kingdon (1995) pelo qual foi analisado o processo social, político e econômico ocorrido no país que antecedeu a inserção da temática economia solidária enquanto política pública de geração de trabalho e renda no Brasil.

Palavras-chave: Economia Solidária; Agenda; Políticas Públicas; Trabalho e Renda

1. Introdução

A desestruturação do mundo do trabalho cujo auge foi sentido no Brasil nos anos 1990 fez emergir uma série de discussões sobre novos rumos e estratégias para a reorganização das relações do trabalho. Nesse bojo, paralelamente à crise econômica e social vivida naquele contexto, discute-se e redefine-se também o papel do Estado e da sociedade civil.

Uma das alternativas que começa a ganhar visibilidade nesse momento foi a forma de organização do trabalho denominada, dentre outras nomenclaturas, de economia solidária. De prática já exercida por diversos trabalhadores e metodologia de trabalho de organizações sociais desde final da década de 1970, a temática passa então a ganhar relevância, principalmente nos anos de 1990, no meio acadêmico e em espaços como Fóruns e Redes, que começam a propalar a necessidade de se apoiar e fomentar formas de organização do trabalho além da assalariada. Foi nesse contexto que a temática, cuja definição mais utilizada e conhecida diz respeito à formas de organização econômica baseadas no trabalho coletivo e na autogestão, começa a ganhar também espaço na agenda governamental com a criação de políticas públicas em alguns estados subnacionais.

Desta forma, este trabalho tem como foco de investigação a inserção da política pública de economia solidária na agenda do governo federal com a criação, em 2003, da

Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), órgão componente do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O principal objetivo deste artigo é problematizar como a temática foi inserida na agenda governamental federal.

Para alcançar o objetivo proposto, além da pesquisa bibliográfica que envolve a temática, utilizou-se o modelo teórico de Kingdon (1995). Assim, foi analisando o processo social, político e econômico ocorrido no país que antecedeu a inserção da temática economia solidária enquanto política pública de geração de trabalho e renda no Brasil.

2. Trabalho, Políticas Públicas e Economia Solidária

A discussão teórica que envolve a definição do conceito *política pública* é bastante ampla e controversa. Nesse bojo, um primeiro esclarecimento torna-se importante: tanto governos quanto a sociedade civil podem elaborá-las e executá-las. No caso desse trabalho, o foco recairá sobre a ação nesse campo realizada pelo Estado. Sob essa perspectiva, Souza (2006) argumenta que políticas públicas é o campo do conhecimento que busca tanto colocar o governo em ação quanto analisar essa ação. Ainda de acordo com essa autora, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, envolvendo níveis de decisão e atores variados, que produzirão resultados ou mudanças em dada realidade.

Outros estudiosos do tema problematizam questões como o embate de interesses e ideias que marcam as diversas fases das políticas públicas. Fernandes (2007) alertou para o fato de que não se deve negligenciar o aspecto político em detrimento do aspecto administrativo e técnico das políticas públicas. Em outras palavras, de acordo com esse autor, mesmo que se trate de uma área técnico-administrativa, a dimensão política é também fundamental, uma vez que está relacionada a processos decisórios.

No caso do Brasil, as profundas mudanças no cenário sócio-político a partir dos anos de 1980, acompanhado do processo de redemocratização do país no que diz respeito principalmente à retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo, e no processo de descentralização fiscal, prevista na Constituição Federal de 1988, modificaram profundamente a natureza e a forma de implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2002; SOUZA, 2006). Todo esse processo acarretou em uma grande transformação institucional sofrida pela estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro. As políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social, habitação, saneamento e educação fundamental passaram a ser implantadas, paulatina e progressivamente, através de programas

de descentralização que, aos poucos, transferiram um conjunto significativo de atribuições de gestão aos entes federativos subnacionais. Estados e municípios passaram a assumir a gestão de políticas públicas de três diferentes formas: por iniciativa própria; por adesão a um programa proposto por outro nível, mais amplo, de governo; ou ainda, por imposição constitucional (ARRETCHE, 2002).

O contexto da reforma administrativa do Estado brasileiro, a partir de meados dos anos 1990, passou a envolver também a descentralização de recursos dos órgãos governamentais para entidades privadas sem fins lucrativos, sobre diversas formas de parceria e contratos de gestão. De acordo com Souza (2006), o conjunto das modificações nesse período fez emergirem novas institucionalidades políticas, sobretudo, na esfera local, resultado de compromissos gerados durante o processo de redemocratização. Assim, o processo de descentralização ocorrido no Brasil, de acordo com essa autora, não deve ser interpretado como uma questão exclusivamente administrativa, mas, sobretudo, de natureza política.

No entanto, a década de 1990 no Brasil não foi marcada somente por mudanças políticas. Fortes alterações também ocorreram na condução da economia por parte do Estado, evidenciando a chamada política de “estado mínimo”, sob a qual o Estado deveria intervir apenas de forma a regular a atuação dos mercados, responsáveis pela alocação dos fatores de produção. Deriva dessa época o processo de *reestruturação produtiva e acumulação flexível* que afetou diretamente a oferta de emprego industrial, gerando uma imensa massa de desempregados que não conseguiam mais se inserir no mercado de trabalho (RAMALHO; SANTANA, 2004).

Com isso, a questão do trabalho voltou a estar no centro das discussões do desenvolvimento brasileiro, com o Estado sendo o responsável por planejar as ações com vistas a criar um ambiente favorável para o combate ao desemprego. No entanto, o campo das políticas públicas na área de trabalho vislumbrava exclusivamente, até então, a geração de emprego, sem se ater a possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada clássica. Um dos principais eixos de intervenção estatal era a questão da qualificação profissional, baseada na disseminação massiva de cursos de capacitação técnica visando um aumento das condições de empregabilidade da força de trabalho disponível (ALVES, 2006). Essa tomada de ação tinha implícita a concepção de que o desemprego era exclusivamente um problema de baixa qualificação da mão-de-obra. Assim, nesse contexto, a economia solidária emerge como política pública, no contexto dos programas, já existentes, de geração de trabalho e renda no Brasil.

França Filho (2006, 261), ao analisar as primeiras experiências de políticas públicas de economia solidária no Brasil, alertou para a diversidade de compreensões para sua definição, como: o nível de estruturação e lugar determinado à política na arquitetura governamental, a concepção e participação social nas decisões e seu modo de implementação em relação ao território nacional. Com base nessa problematização, o autor argumenta que houve um salto da percepção de tais políticas: inicialmente políticas de emprego, logo após políticas de geração de trabalho e renda e, mais recentemente, políticas de apoio ao associativismo e ao cooperativismo. Esse seria, segundo França Filho (2001), o caminho proposto para o deslocamento da ênfase nas noções de assistência para uma estratégia voltada à emancipação social e desenvolvimento local.

Desta forma, pode-se inferir que a temática economia solidária resignificou o debate sobre a atuação do Estado no mundo do trabalho. Inicialmente, como estratégia de combate à crise do desemprego e, mais recentemente, começa-se a elaborar propostas e estratégia com vistas à construção de outro modelo de desenvolvimento para o país. Neste sentido, cada vez mais estados e municípios estão inserido a temática em suas agendas elaborando programas e projetos de apoio às iniciativas de economia solidária (SILVA, 2010), além da constituição de fundos e *espaços públicos* como conselhos. De acordo com França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho e renda que vai além da relação assalariada.

No campo das experiências, o primeiro programa realmente estruturado surgiu com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo do Rio Grande do Sul (1998-2002), no caso o Programa Estadual de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL). Esse programa foi pioneiro no país na definição da economia solidária como estratégia de política pública. Entre seus principais eixos estavam a formação em autogestão; capacitação profissional; financiamento; comercialização; e incubação de empreendimentos (LEBOUTTE, 2003).

No âmbito municipal, um dos programas iniciais de maior destaque foi o Programa Oportunidade Solidária, da Prefeitura Municipal de São Paulo, especialmente devido ao grande desafio de ser implementado no seio da maior metrópole do país. Segundo Schwengber *et. al.* (2006), o fomento à economia solidária entrou na agenda da prefeitura como uma das estratégias para o combate à pobreza e à exclusão social. Duas razões para esse fato foram: a tendência à diminuição dos postos de trabalho assalariado e ampliação do trabalho precário; e a percepção recente dos gestores públicos sobre os potenciais

emancipatórios e de geração de trabalho e renda das experiências de economia solidária em todo o país, que coincidiam com a estratégia paulistana de inclusão social.

Em junho de 2003 a economia solidária foi institucionalizada no Brasil a nível federal, por meio da Lei n. 10.683 e do Decreto n. 4. 764, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), pasta ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A SENAES surgiu a partir de uma mobilização dos movimentos sociais que atuam em diversas áreas da sociedade brasileira. Segue abaixo uma análise de como se deu esse processo e quais são os seus resultados até então.

3. O modelo de Kingdon para a definição de agenda governamental

As pesquisas atuais que apresentam como foco a análise de políticas e programas governamentais buscam, em geral, analisar uma ou mais fases que compõem o ciclo de execução de uma política pública. Pinto (2008) resumiu essas fases como sendo: a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) avaliação de políticas (relato dos resultados alcançados com a implementação das propostas e programas de governo, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças).

De acordo com Frey (2000, p.216), o campo teórico da análise de políticas públicas (*policy analysis*) tem origem norte americana e possui três conceitos fundamentais: a) *Polity*, que diz respeito à dimensão institucional do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e o sistema político-administrativo; b) *Politics*, que diz respeito ao quadro da dimensão processual, tendo como foco o processo político em si, frequentemente de caráter conflituoso; e c) *Policy*, que remete à dimensão material, ou seja, os conteúdos concretos do sistema, que correspondem à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Com base nesse entendimento, apresenta-se abaixo os referenciais analíticos utilizados nessa investigação, composto pelo modelo de Kingdon (1995), utilizado para o entendimento sobre a inserção da temática economia solidária na agenda das políticas públicas de geração de trabalho no Brasil.

Dentre as matrizes de análise de políticas públicas existentes, uma que vem ganhando boa expressão é a elaborada por John Kingdon (1995), conhecida como Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*). Esse modelo foi desenvolvido, inicialmente, para analisar as políticas de saúde e transporte nos EUA nos anos 1970. Em termos gerais, o modelo é utilizado para explicar as decisões e definições de agendas de políticas públicas por governos nacionais. Neste sentido, Kingdon se propôs a entender por que alguns problemas se tornam importantes para um governo, ao ponto dos governantes aceitarem uma ideia dentre um conjunto de preocupações e transformá-la em uma política pública. Estudos como os de Pinto (2004, 2008), Capella (2006), Gomide (2008) e Costa (2008), apresentam uma boa revisão sobre as bases teóricas do modelo de Kingdon, bem como analisam algumas políticas públicas brasileiras com base em sua matriz analítica.

Para Kingdon (1995), a agenda governamental é definida a partir de um conjunto de temas ou problemas em pauta sob um determinado momento que demandam a atenção da equipe de governo e seus assessores. No entanto, dada a grande variedade de questões em pauta, somente algumas delas serão de fato consideradas e inseridas na agenda de ação governamental (*agenda-setting*), ou seja, serão englobadas como políticas públicas e determinarão procedimentos e especificação de alternativas.

O processo de definição de uma agenda governamental é afetado por processos pelos quais os itens da agenda conseguem o destaque necessário, levando à sua implementação. Esses processos envolvem três fluxos decisórios (*streams*), a saber: 1) problemas (*problems*), que podem ser identificados por meio de indicadores, crises ou *feedback* de outras ações em curso; 2) soluções ou alternativas (*policies*), que são debatidas em comunidades específicas de especialistas e são definidas a partir de sua viabilidade técnica e financeira; e 3) político (*politics*), que vai envolver o ambiente de “humor” nacional (*national mood*), caracterizado por uma situação em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período, as forças políticas organizadas que determinam o apoio ou oposição a uma questão em pauta, e as mudanças no interior do próprio governo.

Há uma relativa independência entre os três fluxos, que se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas. A convergência dos três fluxos em um dado momento abre uma “janela política” no processo de definição de agenda e possibilita a origem de um novo item de política pública.

Outro componente importante no modelo de Kingdon é a atuação dos chamados “empreendedores políticos”, que estão sempre prontos para atuar no momento em que uma

janela política se abre. Em geral, são especialistas que gozam de boa reputação, habilidade de negociação ou detêm certa popularidade política. Além disso, estão dispostos a investir recursos como tempo, energia e dinheiro para promover uma ideia e influenciar o processo de formulação de políticas, unindo soluções a problemas. Os principais incentivos que os movem vão desde interesses ideológicos e promoção de valores que lhes são caros, até a busca por benefícios materiais ou um lugar para si próprio na esfera de poder. A Figura 1 apresenta um esquema simplificado do modelo de fluxos múltiplos Kingdon (1995).

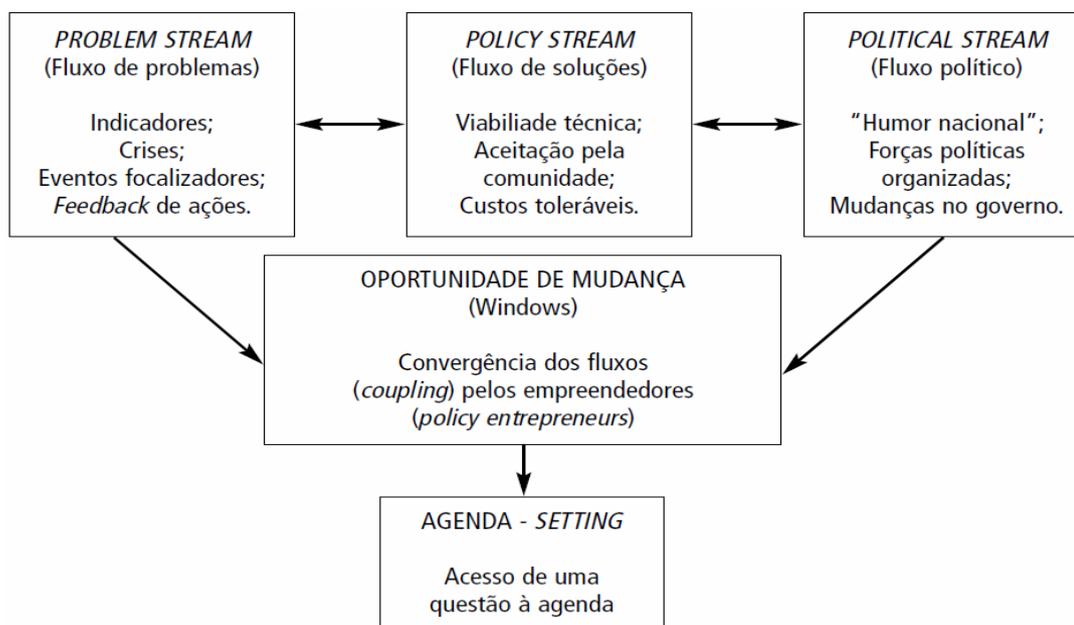


FIGURA 1 – ESQUEMA ANALÍTICO DO MODELO DE KINGDON

Fonte: Capella (2006)

4. O planejamento do ciclo orçamentário público no Brasil

As diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil foram definidas na Constituição Federal de 1988, sendo contempladas posteriormente com seus desdobramentos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Pelo artigo nº 165 da Constituição, estabeleceu-se que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Oliveira (2009), o novo ciclo orçamentário recuperou o orçamento como instrumento de democracia, de controle do Estado e de planejamento.

Dentre os três instrumentos citados, o PPA é o de maior alcance temporal e corresponde à duração de um mandato de governo, ou seja, quatro anos. Pode-se dizer que seu principal objetivo é definir os programas, metas e prioridades da administração, bem como os

resultados esperados pela administração federal. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência se estende até o fim do primeiro ano da próxima administração. O PPA é composto por uma base estratégica, que apresenta os principais objetivos, diretrizes e prioridades que nortearão o plano de governo nos próximos quatro anos, e pelos programas, que são as políticas públicas a serem implementadas nas mais diversas áreas de abrangência governamental. Os programas se subdividem em projetos e atividades, que indicam o que cada órgão responsável irá executar de fato para a implementação daquele programa.

Com relação à LDO, pode-se dizer que ela cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Com base no artigo nº 165 da Constituição, o objetivo da LDO é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. Possui prazo de vigência anual.

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado na fase de elaboração da LDO, compreendendo todas as despesas e receitas, inclusive aquelas resultantes de operações de crédito, e definindo isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. É composta por três segmentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social. Como o próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes ou contingenciamentos ao longo do exercício administrativo, de acordo com as diretrizes fiscais do governo.

Portanto, a definição dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece um importante indicativo sobre as prioridades que o governo vai adotar ao longo de sua vigência, já que esses instrumentos apontam quais itens irão compor a agenda governamental, quais as ações receberão dotação orçamentária (e de que magnitude), entre outras informações valiosas para análise de políticas públicas. Especificamente para os objetivos deste trabalho, as análises recaíram na definição do programa Economia Solidária e Desenvolvimento nos PPA's de 2004-2007 e 2008-2011, bem como nas LOA's de 2003 a 2010. Com isso, espera-se entender a dimensão de importância dada à política de economia solidária pelo governo federal, verificando seus principais projetos, a estrutura institucional, as alterações programáticas ao longo dos anos, sua importância relativa aos demais programas do Ministério do Trabalho e Emprego e a execução orçamentária auferida. Também verificou-se quais as principais parcerias com outros agentes governamentais construídas pela SENAES

em torno da temática da economia solidária em outros programas, para que se possa diagnosticar a transversalidade de sua aderência no interior do governo.

5. A inserção do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento na agenda governamental

De acordo com o modelo de Kingdon (1995), pode-se distinguir claramente a interação entre os três fluxos que propiciaram a inserção da economia solidária na agenda governamental em 2003, culminando com a criação da SENAES.

O fluxo dos problemas é o primeiro a ser analisado. Entre as três formas que um problema pode ser reconhecido como importante (indicadores, eventos focalizadores e *feedback*), ao ponto de se buscar soluções via políticas públicas, no caso da economia solidária o que mais pesou foram os indicadores referentes ao mercado de trabalho no início do século XXI. O processo de reestruturação produtiva no Brasil após a abertura comercial de sua economia nos anos iniciais de 1990, aliado à nova orientação de atuação do Estado que diminuiu drasticamente seu poder de contratação de pessoal, resultaram em uma elevação crescente tanto no nível de desemprego quanto no grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro. Com isso, enquanto que uma parcela significativa da população brasileira não conseguia encontrar trabalho remunerado, uma boa parte dos que conseguiam o faziam por meio de ocupações não formalizadas, deixando-lhes desprovidos dos direitos trabalhistas básicos conquistados ao longo do século. A Tabela 1 ilustra esse fenômeno, ao evidenciar que o desemprego subiu de um patamar em torno de 7% em 1992 para 10,5% em 2003, aumentado 50% no período, enquanto que a informalidade cresceu de 40% para 46% da população ocupada no país, com pico de 47,2% em 2002.

TABELA 1 – TAXAS DE DESEMPREGO E INFORMALIDADE NO BRASIL: 1992 a 2003 (%)

Ano	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Desemprego	7,2	6,8	6,7	7,6	8,5	9,7	10,4	10,0	9,9	10,5
Informalidade	39,9	40,9	42,6	43,2	43,4	43,9	45,7	46,5	47,2	46

Fonte: IPEADATA

A combinação entre desemprego e informalidade tem um reflexo direto no aumento da pobreza e em todos os riscos sociais que dela são decorrentes, o que, por si só, já se constituem um mecanismo forte de pressão para uma atuação mais proativa do Estado brasileiro para resolver essa problemática.

Em termos do fluxo de soluções, conforme o segundo fluxo do modelo de Kingdon (1995), pode-se dizer que a comunidade acadêmica foi a principal responsável pela

consolidação e disseminação do conceito de economia solidária para os meios político e social. Essa temática foi inserida na segunda metade dos anos 1990 em meio ao debate sobre alternativas ao desmantelamento do mercado de trabalho no Brasil e à crise do Estado do Bem-Estar Social, em que voltou a ganhar destaque temas que envolviam a organização de trabalhadores em iniciativas cooperativistas e autogestionárias. O termo economia solidária passou a dar uma identidade comum a essas iniciativas, o que proporcionou a junção de diferentes grupos em torno do mesmo conceito. Esse debate ocorreu não apenas no Brasil, mas simultaneamente em vários países da Europa e também da América Latina, fortalecendo ainda mais sua importância.

Um indicador para esse forte enraizamento acadêmico da economia solidária é o número de trabalhos de conclusões de cursos de pós-graduação no país que apresentavam seu tema principal de alguma maneira ligado à economia solidária. Bertucci (2010), ao pesquisar no Banco de Teses da CAPES, verificou que, a partir do primeiro trabalho publicado em 1998, o número de teses e dissertações cresceu muito nos anos posteriores, como evidencia a tabela 2 abaixo para os anos de 1998 a 2007. Em 2003, justamente no ano de criação da SENAES, esse número quase que se quadruplica. Uma das explicações do autor para esse aumento no número de trabalhos acadêmicos foi a proliferação das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP's), comandadas por professores universitários, e que suscitaram vários grupos de pesquisa e extensão nos centros de ensino superior. É interessante também destacar que esses trabalhos acadêmicos não se concentraram em apenas uma área do pensamento, mas se espalharam por diversas áreas, tais como: ciências sociais aplicadas, engenharias, direito, ciência política, geografia, enfermagem, psicologia, entre outras.

TABELA 2 – PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

Ano de publicação	Teses de doutorado	Dissertações de mestrado	Dissertações de Ensino profissionalizante	Total
1998	1	0	0	1
1999	0	0	0	0
2000	0	0	4	0
2001	2	2	0	4
2002	1	6	0	7
2003	2	21	2	25
2004	5	23	0	28
2005	6	40	2	48
2006	14	37	1	52
2007	10	43	4	57
Total	41	176	9	226

Fonte: Bertucci (2010)

Toda essa valorização da temática da economia solidária no meio acadêmico foi de grande importância para seu fortalecimento também no meio político, que compõe o 3º fluxo de Kingdon. Diversas organizações da sociedade civil passaram a defender o trabalho autogestionário sob a concepção da economia solidária. Entre elas, destacam-se: a Cáritas Brasileira, ligada à Igreja Católica, que já tinha um histórico de atuação em projetos de desenvolvimento alternativos; a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG), formada no início dos anos 1990, no intuito de apoiar as empresas recuperadas por trabalhadores na região Sul; e a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), que surgiu para difundir a questão do cooperativismo no meio sindical. Além dessas organizações citadas, predominantemente urbanas, os grupos sociais do meio rural também passaram a adotar o termo economia solidária em suas bandeiras de luta, como no caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

Representantes de grande parte desses grupos sociais citados acima se encontraram no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre – RS, em janeiro de 2003, que resultou na formação de um Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária (GT de Economia Solidária). A atuação do GT foi responsável pela reivindicação e posterior negociação direta, junto ao recém governo federal eleito em 2002, de um espaço institucional para a economia solidária na estrutura de governoⁱ.

Em junho de 2003 ocorreu em Brasília a III Plenária Nacional de Economia Solidária, que encaminhou como demandas ações como a criação de um marco legal específico para a economia solidária, assim como atividades de formação, finanças solidárias e apoio à produção e comercialização. Todos esses temas foram incorporados posteriormente como ações do PESD, configurando-se como seus eixos centrais. Nesse evento também foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)ⁱⁱ, que passou a ser o principal organismo de interlocução das organizações da sociedade com o governo federal sobre políticas públicas de economia solidária.

Outra força social que conferiu uma importância significativa para que a economia solidária se constituísse nacionalmente enquanto uma “marca política” foi o Partido dos Trabalhadores (PT). Até 2003, todas as experiências de políticas públicas estaduais e municipais de economia solidária haviam sido implementadas pelo PT (ALCANTARA, 2009; SILVA, 2010). A própria origem do termo economia solidária surgiu no programa de

campanha do partido nas eleições municipais para a prefeitura de São Paulo, em 1996 (COSTA, 2008). Esse reconhecimento do PT foi crucial, já que o país entrava em um momento de mudança de governo em 2003, quando tomou posse o presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva.

Mas a eleição do candidato do PT para presidente não foi, por si só, suficiente para a inclusão da economia solidária na agenda do novo governo. Como lembra Kingdon (1995) em seu modelo, para a abertura da janela de oportunidade é imprescindível o papel de indivíduos com competência reconhecida que defendem ardorosamente o tema junto ao governo, chamadas pelo autor de “empreendedores”.

O principal empreendedor para a abertura da janela política no governo Lula para a economia solidária foi Paul Singer, professor da Faculdade de Economia da USP. Paul Singer foi o principal responsável pela convergência dos três fluxos (problemas – soluções – político). Como teórico do mundo do trabalho, de inspiração marxista, sempre foi um crítico do neoliberalismo, que reduzia o poder do Estado de intervir na realidade social. A partir dos anos 1990, passou a ser o principal teórico e defensor das estratégias cooperativistas para a organização dos trabalhadores pobres contra o desemprego e o abandono do Estado. Seu livro *Introdução à Economia Solidária*, em 2002, foi a primeira grande referência sobre o tema na literatura brasileira. Embora muitos autores atualmente contestem o seu “otimismo” quanto ao potencial da economia solidária na sociedade do futuro, todos os estudos sobre economia solidária no Brasil partem de sua obra. Além disso, ele criou a Incubadora Tecnológica de Cooperativa Popular, na USP, em 1998. Para complementar, Singer é também um quadro histórico do PTⁱⁱⁱ, muito próximo inclusive do presidente Lula e dos movimentos sociais, o que lhe gabaritaram para ser o principal porta voz dos grupos sociais que defendiam a inserção da economia solidária no novo governo.

Desta forma, ao que indica, a junção de todos esses fatos proporcionou a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), que ficou abrigada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). E como já era esperado, Paul Singer foi escolhido pelo presidente Lula para ser o secretário da pasta.

6. Considerações finais

Este trabalho buscou compreender a forma como a temática da economia solidária foi adotada pela agenda governamental. Primeiramente, diagnosticou-se que o processo de inserção da economia solidária como política pública pelo governo federal em 2003, com o

lançamento do PESD, segue muito claramente o modelo proposto por Kingdon (1995). Entretanto, a inserção de um programa de política pública na agenda é apenas uma etapa de seu ciclo. Definida sua constituição normativa, o programa segue sua luta interna em busca da consolidação da marca política que ele representa e na disputa pelos recursos limitados do governo. Com isso, uma política pública está sempre em estado de instabilidade, pois ela remete a um problema que pode não mais ser visto como tal, ou outras soluções podem despontar como mais apropriadas para resolvê-lo.

Desta forma, as políticas políticas de economia solidária até então elaboradas que resultaram da mobilização da sociedade civil evidenciam questões importantes. Por um lado, revelam a organização de espaços públicos relativamente consolidados sobre o tema no Brasil mas, por outro, a depender do partido político ou forças políticas presentes nas esferas administrativas, tanto locais quanto federal, tais políticas públicas tendem a se tornar frágeis e passíveis de serem retiradas da agenda das políticas públicas. O caminho a ser traçado nesse sentido é o de transformar a economia solidária em política de Estado, mobilização novamente realizada pela sociedade civil organizada que recentemente lançou a Campanha pela Lei Nacional da Economia Solidária^{iv} Sob nosso entendimento, a economia solidária deve ser tomada como uma alternativa real de organização para o trabalho dos mais diversos grupos sociais, independentemente de sua condição socioeconômica, de forma a consolidar-se como uma estratégia de desenvolvimento endógeno, com a flexibilidade necessária para sua incidência e enraizamento nos mais distintos contextos territoriais do país.

7. Referencias bibliográficas

- ALVES, Francisco. Políticas de apoio a economia Solidária no Brasil: algumas reflexões à luz da experiência do ABC Paulista. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). **Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, nº 3, 2002.
- ALCANTARA, F. H. C. Políticas públicas, economia solidária e cooperativismo. **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia**, Rio de Janeiro, 2009.
- BERTUCCI, J. O. **A produção de sentido e a construção social da economia solidária**. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2010.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, nº 61, 2006.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, M. M. **Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília. Brasília: UNB, 2008.
- CUNHA, G. C. Políticas públicas de economia solidária enquanto ressignificação das relações Estado-Sociedade: alguns elementos teóricos e empíricos. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, Florianópolis, 2007.

VII Encontro Internacional de Economia Solidária
finanças solidárias e desenvolvimento territorial
24, 25 e 26 de novembro de 2011
cidade universitária . são paulo . sp



DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In.: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEDOSSEIEV, P. N. **Karl Marx**. Lisboa: Editora Avante, 1973.

FERNANDES, A. A. Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. In.: DANTAS, H.; JUNIOR, J. P. M. (Orgs). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

FRANÇA FILHO, G. C. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In.: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, 2000.

GAIGER, L. I. G. A Economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, n.39, 2003.

GOERCK, C. **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento: sua contribuição para a viabilidade das experiências coletivas de geração de trabalho e renda no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, PUC/RS, 2009.

GOMIDE, A. de A. Agenda governamental e formulação de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Relatório de pesquisa**. Brasília: IPEA, 2008.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.

LAVILLE, J.; FRANÇA FILHO, G. C. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

LEBOUTTE, P. **Economia popular solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE, 2003.

NOVAES, H. Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de economia solidária no governo Lula. **Anais do VI Encontro Internacional de Economia Solidária**, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2009.

PINTO, I. C. M. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da saúde na Bahia**. Salvador: UFBA, 2004. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia. 2004.

_____. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, 2008.

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

RAMALHO, José Ricardo e SANTANA, Marco Aurélio. (2004), *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

SILVA, Sandro Pereira. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do Programa Oportunidade Solidária no município de São Paulo. **Revista Outra Economia**, Buenos Aires, v. 4, n.7, 2010.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In.: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006.

Notas:

- i A Carta ao presidente Lula “Por um outro modelo de desenvolvimento”, elaborada pelo GT Brasileiro de Economia Solidária e entregue ao recém presidente eleito, além de informar e contextualizar a organização da economia solidária no Brasil naquele momento, reivindica a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária.
- ii Em alguns estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará e São Paulo, já haviam organizados Fóruns Estaduais de Economia Solidária. No Rio de Janeiro havia o Fórum de Cooperativismo Popular.
- iii Singer foi Secretário Municipal de Planejamento na gestão petista de Luiza Erundina na Prefeitura Municipal de São Paulo entre 1989 e 1992.
- iv Campanha lançada pelo FBES no último dia 18 de agosto em Brasília.