



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e
Ciências da Informação e Documentação – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA VENEZUELA**

Marcelo Marchesini da Costa

BRASÍLIA – DF
2008

MARCELO MARCHESINI DA COSTA

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA VENEZUELA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

**BRASÍLIA – DF
2008**

Marchesini, Marcelo

Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela / Marcelo Marchesini da Costa

Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade de Brasília: Brasília, 2008.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

1. Agenda governamental 2. Políticas públicas 3. Brasil e Venezuela

MARCELO MARCHESINI DA COSTA

**FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA VENEZUELA**

Dissertação de Mestrado aprovada pela seguinte Comissão Examinadora:

**Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília - UnB
Orientador**

**Prof. Dr. Lúcio Remuzar Rennó Jr.
Universidade de Brasília – UnB
Examinador interno**

**Prof. Dr. Carlos Marcos Batista
Universidade de Brasília – UnB
Examinador externo**

AGRADECIMENTOS

Por tudo, agradeço à minha família.

Agradeço também aos grandes amigos de São Paulo e de Brasília, que ajudaram, cada um à sua maneira, para a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Paulo Calmon, agradeço pelo apoio e incentivo, estendendo o agradecimento aos professores Lúcio Rennó Jr. e Carlos Marcos Batista, por terem aceito o convite de participar da banca.

Devo ainda um sincero agradecimento aos meus colegas de turma no PPGA da UnB, aos funcionários e professores do Programa, por compartilharem os momentos difíceis.

Ao longo do período de realização do mestrado, recebi o apoio do Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO), a quem agradeço peça oportunidade.

Contei ainda, ao longo de boa parte do meu segundo ano de mestrado, com a bolsa Capes, que foi um apoio extremamente importante. Além disso, uma das viagens que fiz à Venezuela foi viabilizada pelo apoio do Ministério de Relações Exteriores do Brasil e pela Força Aérea Brasileira, por meio do Correio Aéreo Nacional, aos quais agradeço.

Por fim, agradeço a todos os entrevistados desta pesquisa, que foram extremamente atenciosos.

Muito obrigado a todos!

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
EAF	Empreendimento Econômico Solidário
EES	Entidade de Apoio e Fomento
EPS	Empresa de Produção Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSM	Fórum Social Mundial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MBR-200	Movimento Bolivariano Revolucionário 200
MINEC	Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal
MINEP	Ministerio para la Economía Popular
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MVR	Movimento V Republica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
PEA	População Economicamente Ativa
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE	Programa Nacional do Primeiro Emprego
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional
PPA	Plano Plurianual
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SUNACOOOP	Superintendencia Nacional de Cooperativas

RESUMO

A formação da agenda governamental na América Latina é assunto ainda muito pouco explorado. Pouco se conhece sobre a forma como surgem as políticas públicas da região. Neste trabalho é realizado um estudo de caso comparativo sobre uma política pública que surge em momentos muito próximos no Brasil e na Venezuela. A política em questão trata da economia solidária. O estudo sobre sua origem e o contexto dos dois países indica a existência de diversas características comuns na América Latina, no período entre o final do século XX e início do século XXI. Este trabalho adota como principal referência teórica os estudos sobre formação da agenda governamental, que foram amplamente desenvolvidos na segunda metade do século XX, sobretudo nos Estados Unidos da América. Nessa abordagem teórica, a principal referência que este trabalho adota é a formulação de John Kingdon sobre os atores e processos que formam a agenda do governo. Assim, foram realizadas entrevistas no Brasil e na Venezuela, com atores governamentais e da sociedade civil. Buscou-se verificar o que teria ocorrido nos fluxos político, de problemas e de alternativas de ação nesses países, que possibilitou a origem das políticas de economia solidária. Os resultados indicam algumas semelhanças e muitas distinções entre os casos analisados, refletindo os diferentes projetos dos governos Lula e Chávez. A teoria utilizada mostrou-se de maneira geral adequada aos dados, porém alguns aspectos não correspondentes constituem um importante material para reflexão. Com base nesses dados que não se adequavam à teoria, as considerações finais apresentam cinco hipóteses que buscam contribuir com a teoria sobre formação da agenda governamental.

ABSTRACT

The formation of the government agenda in Latin America is still a very little explored subject. Little is known about how public policies emerge in the region. In this thesis is made a comparative case study on a public policy that starts almost at the same time in Brazil and Venezuela. The policy in question is about solidarity economy, and the study of its origins and the context on the two countries indicates the existence of several characteristics common to Latin American countries in the period between the end of the twentieth century and beginning of the twenty-first century. This thesis uses, as a primary theoretical reference, studies about the formation of the government agenda, which were largely developed in the second half of the twentieth century, especially in the United States. In this theoretical approach, the main reference for this thesis is the formulation of John Kingdon about the actors and processes that form the government agenda. Interviews were made in Brazil and Venezuela, with governmental and civil society actors. The aim was to see what had occurred in the streams of politics, problems and alternatives in these countries, which allowed the rise of solidarity economy policy. The results shows some similarities and many distinctions between the cases examined, reflecting the different projects of governments Lula and Chávez. The theory used proved to be generally adequate to data, but some aspects that doesn't match constitute an important material for reflection. Based on the data that are different from the theory, the final consideration present five hypothesis seeking to help with the theory about formation of the government agenda.

FIGURAS

Figura 1 – Atores da política brasileira de economia solidária.....	100
Figura 2 – Atores da política venezuelana de economia solidária.....	101

QUADROS

Quadro 1 - Categorias de análise e esquemas interpretativos.....	72
Quadro 2 – Formação das políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela.....	115

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desemprego no Brasil.....	44
Gráfico 2 – Taxa de desemprego na Venezuela.....	45
Gráfico 3 – Taxa de pobreza na Venezuela.....	46
Gráfico 4 – Taxa de pobreza no Brasil.....	46
Gráfico 5 – Taxa de desemprego no Brasil após Lula.....	74
Gráfico 6 – Taxa de desemprego na Venezuela após Chávez.....	75
Gráfico 7 – Taxa de pobreza no Brasil após Lula.....	75
Gráfico 8 – Taxa de pobreza na Venezuela após Chávez.....	76

TABELA

Tabela 1 – Comparação Brasil X Venezuela.....	49
Tabela 2 – Execução orçamentária da SENAES.....	94

SUMÁRIO

Introdução.....	15
1.1. Pergunta de pesquisa.....	18
1.2. Objetivo geral.....	19
1.3. Objetivo específico.....	19
1.4. Justificativa.....	19
2. Políticas públicas.....	24
2.1. Os estudo sobre agenda.....	26
2.2. Agenda governamental e formação de políticas públicas.....	28
2.3. O modelo de Kingdon.....	30
2.3.1. Os atores envolvidos na formação da agenda governamental.....	32
2.3.2. Fluxos e processos.....	35
a) Fluxo de problemas.....	36
b) Fluxo de soluções.....	38
c) Fluxo político.....	40
3. América Latina no início do século XXI: reação às políticas neoliberais.....	43
3.1. Do <i>Punto Fijo</i> a Chávez.....	51
3.2. Da redemocratização a Lula.....	53
4. Economia solidária.....	56
4.1. As distintas possibilidades da economia solidária.....	59
4.2. Economia solidária como objeto da ação governamental.....	61
5. Metodologia.....	66
5.1. O estudo de casos comparados.....	66
5.2. Abordagem qualitativa.....	67
5.3. Objeto de estudo e levantamento de dados.....	68
5.4. Forma da análise.....	71
6. Análise dos dados.....	74
6.1. Origem e características da política de economia popular na Venezuela..	76
6.2. Origem e características da política de economia solidária no Brasil.....	87

6.3. A dimensão geral das políticas no Brasil e na Venezuela.....	97
6.4. O papel dos atores governamentais na política pública brasileira e venezuelana.....	101
6.5. A sociedade civil e as políticas públicas de economia solidária.....	106
6.6. Modelos de inclusão na agenda conforme a intervenção dos atores e os projetos daí decorrentes.....	111
7. Considerações finais.....	114
Referências.....	123
Apêndice A. Tópico-guia para entrevistas semi-estruturadas.....	131

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é analisar como surgem as políticas públicas na América Latina. A incorporação de novos itens nas ações do governo é o que se considera como formação da agenda governamental. Para realizar esta pesquisa foi preciso verificar como são selecionadas as áreas onde o governo irá atuar, como se define que medidas serão adotadas e qual conjuntura política permite o início dessas ações. Considera-se que, neste processo, participam atores governamentais e não governamentais, procurando inserir, manter ou finalizar determinada política pública. Dessa forma, verifica-se também se fatores como a organização da administração pública ou a atuação de determinados indivíduos ou grupos fazem diferença para que determinado problema entre ou não no centro das atenções de um governo.

A agenda do governo evidencia a normalidade ou debilidade da vida pública, ao apontar quem define e como se justificam os problemas públicos, gerando as prioridades do governo (VILLANUEVA, 2000). Define-se formação da agenda governamental como o “processo pelo qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente” (COBB; ROSS; ROSS, 1976, p.126¹). Também pode-se considerar simplesmente que a agenda governamental é tudo aquilo que se constitui em objeto da ação estatal (VILLANUEVA, 2000). A agenda do governo se relaciona, e normalmente deriva, da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção da sociedade (BIRKLAND, 2001). Essa agenda mais ampla constitui a agenda pública.

O início do século XXI na América Latina, período aqui analisado, é bastante específico, e chama atenção em nível mundial pela emergência de diversos governos que assumem o poder com um discurso crítico sobre a agenda neoliberal da década de 1990. Esses diversos governos, no entanto, possuem importantes semelhanças e distinções que precisam ser conhecidas para a melhor caracterização do que são particularidades de cada país e o que pode ser considerado como processos amplos na região. Por essa razão, optou-se por realizar um estudo de caso comparativo sobre o surgimento de uma mesma política pública, com características bastante distintas, no Brasil e na Venezuela.

¹ Todas as referências a textos originais em língua inglesa ou espanhola foram traduzidas pelo autor desta dissertação.

A política pública em questão é a de economia solidária. Conhecida, no caso venezuelano, como economia popular ou comunal, parte-se do pressuposto de que nos dois casos se trata da mesma política, pois todas as caracterizações básicas são iguais, em especial o propósito de fomentar o trabalho autogestionário e a organização cooperativa do trabalho. O objetivo dessas políticas é que os trabalhadores se organizem por conta própria, trabalhem e obtenham sua renda por meio de uma forma de produção que se distingue da empresa capitalista, pois todos os membros do empreendimento são, ao mesmo tempo, proprietários e trabalhadores, havendo democracia interna e igualdade dos votos na tomada de decisão. A origem da economia solidária remete à atuação de movimentos operários desde as fases iniciais do capitalismo, porém houve um impulso a partir de 1990, com o crescimento do número de empreendimentos funcionando de forma cooperativa, a constituição de organizações de apoio e fomento, além da realização de pesquisas e articulação internacional em torno desse movimento.

Entre o final da década de 1990 e os primeiros anos do século XXI, para além das iniciativas espontâneas da sociedade civil, também começaram a surgir políticas públicas de fomento à economia solidária. Brasil e Venezuela são exemplos de países que adotam esse tipo de ação, porém não são os únicos. Como afirmam Laville e França Filho (2006) entre outros autores, países em outros continentes, como a França, além de diversos países da América Latina, como Argentina, Uruguai, Bolívia e Equador também adotam políticas de economia solidária aproximadamente no mesmo período, como pode ser comprovado por meio de pesquisa nas páginas desses governos na Internet. Dessa forma, assume-se que a análise detalhada dos casos brasileiro e venezuelano possa contribuir ou levantar hipóteses também sobre a política de economia solidária nesses países.

No Brasil, houve inicialmente algumas experiências dessas políticas públicas em municípios, na segunda metade dos anos 1990 (SCHWENGBER et al, 2006). Em seguida, alguns estados tomam a mesma iniciativa e, desde 2003, surge formalmente uma política nacional de economia solidária. Já na Venezuela, a política se inicia formalmente, em nível nacional, no ano de 2004. No entanto, nesses dois países já havia, alguns anos antes, experiências de políticas, mesmo em nível nacional, que se aproximam da economia solidária, conforme opinião de alguns entrevistados nesta pesquisa.

Há diversos aspectos dessas políticas públicas que chamam atenção, merecendo uma análise cuidadosa. Trata-se da origem de um novo item na agenda

governamental que surge quase simultaneamente em dois países vizinhos. Terá havido alguma articulação entre esses países? Quem serão os atores, governamentais ou da sociedade civil, que atuaram a favor e contra o surgimento de cada uma delas? Quais problemas essas políticas buscam solucionar? Que condições políticas permitiram seu surgimento? Como foram formuladas as ações implementadas? São todas questões de grande importância, não só para consolidar o conhecimento sobre esses casos específicos, mas para auxiliar na compreensão de como surgem políticas públicas de maneira geral, no Brasil e Venezuela, do início de século XXI.

A conjuntura desse período apresenta um aspecto central para essa pesquisa, que é a reconfiguração das políticas neoliberais, e sua adoção de forma diferenciada pelos países latino-americanos. No entanto, antes de entrar nessa questão, o que se quer destacar inicialmente é que as demandas e condições da sociedade mudam a todo momento, respondendo e também gerando novas conjunturas mundiais, nacionais e também regionais e locais. Uma importante forma de responder aos desafios e obter avanços sociais, resultando inclusive em alterações na conjuntura, é por meio de políticas públicas. É preciso, dessa forma, conhecer mais sobre como surge uma nova política pública.

Toda análise comparativa deve cuidar para não apontar apenas as semelhanças e relações eventualmente existentes entre as experiências brasileira e venezuelana, ao mesmo tempo em que se deve evitar o erro oposto, que seria apenas diferenciar os casos, colocando um como superior ao outro. O objetivo deste trabalho, portanto, é explorar como as características realmente existentes no Brasil e na Venezuela exerceram influência sobre as políticas públicas desses países, originando processos com semelhanças e diferenças que precisam ser melhor conhecidas.

Esta pesquisa foi realizada entre o final de 2006 e o início de 2008, entrevistando atores relevantes para as políticas públicas de economia solidária no Brasil e economia popular na Venezuela. Entre os entrevistados estavam dirigentes e ex-dirigentes das organizações governamentais responsáveis por implementar essas políticas, deputados vinculados à economia popular e solidária, acadêmicos, pesquisadores e ainda representantes de organizações da sociedade civil que atuam na área. Além disso, foram analisados documentos relevantes para essas políticas e foi realizada uma ampla pesquisa na produção acadêmica da área.

Após esta introdução serão apresentadas a pergunta de pesquisa, os

objetivos e a justificativa deste trabalho. Em seguida, será apresentada a a teoria referente a políticas públicas e agenda governamental, enfatizando o papel dos atores governamentais e da sociedade civil.

Logo após, no capítulo 3, será apresentada uma contextualização sobre a América Latina no início do século XXI, de onde surge o fenômeno analisado. Nessa mesma seção é realizada uma breve revisão de alguns aspectos históricos importantes para a compreensão de como se constituem as sociedades venezuelana e brasileira deste período. O capítulo seguinte apresenta o que se entende por economia popular e solidária, buscando explicar porque esses conceitos se confundem e ainda problematizando alguns aspectos desses conceitos e práticas.

O capítulo 5 apresenta a metodologia adotada, que compreende a definição do que se entende como estudos de casos comparados, a explicitação da abordagem adotada, a forma de levantamento de dados e como os mesmos foram analisados. Na seqüência, o capítulo 6 apresenta a análise do surgimento das políticas públicas, sempre debatendo os dados da pesquisa com os aspectos teóricos pertinentes. Por fim, apresentam-se as considerações finais deste trabalho e as questões que merecerão um maior detalhamento futuro.

1.1. Pergunta de pesquisa

Pretende-se comparar o processo de surgimento de um novo item na agenda dos governos nacionais brasileiro e venezuelano. As características que esses casos possuem em comum e despertaram atenção, originando esta pesquisa, envolvem o fato de serem dois países da América do Sul, elegendo novos governantes em tempos e contextos semelhantes, que implementam, com pouco tempo de diferença, uma política de economia solidária. É preciso, portanto, saber como se altera, em determinadas condições, a lista de questões para as quais o governo irá prestar atenção e dedicar tempo, dinheiro e outros recursos. A essa relação de questões se dá o nome de agenda governamental. Apesar do contexto semelhante, os países analisados possuem diversas características muito distintas. A intenção, portanto, é destacar os elementos comuns e os que distinguem cada um dos casos, como forma de compreender o que ganha mais destaque para o surgimento de uma política pública. Sendo assim, a pergunta de pesquisa que se adota é: a partir da análise das políticas nacionais de economia solidária no Brasil e

na Venezuela, como interagem os atores e o que se destaca nos fluxos de problemas, alternativas de ação e contexto político para a formação da agenda governamental nesses países?

1.2. Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é identificar e descrever as relações entre atores e o comportamento dos fluxos de problemas, alternativas de ação e as condições políticas que possibilitaram o surgimento das políticas de economia solidária na agenda governamental do Brasil e da Venezuela.

1.3. Objetivos Específicos

Os objetivos específicos deste trabalho são:

a) Identificar e caracterizar os atores relevantes para o surgimento das políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela;

b) Descrever os aspectos relevantes em termos de problemas, alternativas de ação e condições políticas que propiciaram a origem das políticas públicas nacionais de economia solidária no Brasil e na Venezuela;

c) Relacionar os processos que geraram as duas políticas públicas com a forma como as mesmas surgem na agenda governamental, comparando-as entre si.

1.4. Justificativa

Existe um grande debate sobre o que se deve esperar de um governo. O período atual apresenta uma forte contradição, pois as últimas décadas do século XX presenciaram uma grande onda de processos de democratização, ao mesmo tempo em que a adesão popular às instituições representativas vêm diminuindo (MIGUEL, 2003). Uma hipótese para explicar essa situação é que os sistemas de democracia representativa precisariam ser mais inclusivos no que diz respeito ao acesso de diferentes atores ao processo de formação da agenda, meios de comunicação de massa e esferas de produção de interesses coletivos (MIGUEL, 2003). O fato é que a sociedade pouco sabe sobre como ocorre a definição do que o governo irá fazer ou deixar de fazer. Esse desconhecimento sobre o funcionamento do governo causa surpresa quando são tomadas diversas decisões que afetam

diretamente a população, pois não se entende como surgiu determinada idéia ou desconfia-se de quais são seus propósitos e serão seus resultados.

Este trabalho procura ser uma pequena contribuição para um maior conhecimento sobre o governo e a administração pública. Evidentemente essa contribuição é um recorte bem específico, pois pretende gerar informações sobre a formação da agenda governamental de governos que assumem o poder na América Latina entre o final da década de 1990 e o início do século XXI. Esse contexto histórico deve ser entendido por meio de alguns elementos do período anterior, o que será feito com maior detalhamento na terceira seção deste trabalho.

O que é necessário explicitar deste já é que, nos últimos anos, foram eleitas forças políticas que historicamente haviam se oposto aos governos neoliberais nos países latino-americanos, o que parece indicar um forte desejo de mudança nessa região². Kliksberg (2005) destaca que a eleição de novas lideranças políticas na América Latina é resultado da pressão social por solução em questões como pobreza, desemprego e desigualdade. O atendimento das reivindicações sociais costuma adquirir a forma de políticas públicas, que são resultantes da atividade política e compreendem o conjunto das decisões relativas à alocação imperativa de valores (RUA, 1998). As políticas públicas, portanto, são um tema de interesse contemporâneo e grande importância tanto para os que almejam a mudança social como os que preferem a continuidade do atual estado de coisas.

Apesar de ser razoável presumir que haja interesse no assunto, há uma grande escassez na produção acadêmica brasileira sobre formação da agenda governamental. Souza (2003) afirma, inicialmente, que há uma ausência de testes empíricos na realidade nacional de modelos desenvolvidos em países centrais. Em seguida, esta autora defende que estudos sobre definição da agenda “podem ser muito promissores para a compreensão da política pública” (SOUZA, 2003, p.18). Faria (2003) concorda com essa posição quando critica a falta de pesquisas brasileiras sobre a formação da agenda governamental, tema que julga ser fundamental. Referindo-se, entre outras, à teoria sobre formação da agenda de Kingdon (1995), Soroka (1999) afirma que é meritória a aplicação, em outros países, de um modelo que vem crescendo consistentemente como paradigma na ciência

² Desde 1998 até o início de 2007 já haviam assumido o poder na América Latina grupos políticos relacionados, pelo menos *originalmente*, a uma idéia de mudança, na Venezuela com Hugo Chávez, na Bolívia com Evo Morales, no Equador com Rafael Correa, na Nicarágua com Daniel Ortega, no Brasil com Lula e, segundo aqueles que possuem uma interpretação ainda mais flexível do que vem a ser essa mudança, mesmo no Chile, Uruguai e na Argentina, com Michelle Bachelet, Tabaré Vázquez e Néstor Kirchner.

política dos Estados Unidos. Sendo justamente esse o tema deste trabalho - formação da agenda governamental na realidade brasileira e venezuelana - a partir do modelo de Kingdon (1995), espera-se poder contribuir para o suprimento dessa deficiência.

Entre a incipiente relação de trabalhos brasileiros sobre formação da agenda governamental, esse trabalho repete uma característica comum às dissertações e teses da área, ao optar pelo estudo de caso (CALMON; MARCHESINI, 2007). Porém, ao trabalhar na perspectiva comparada, espera-se ampliar o conhecimento sobre a contextualização histórica e as particularidades da realidade brasileira e latino-americana, auxiliando a realização futura de estudos de caráter mais geral.

A forma como surgem as políticas públicas pode apontar a existência de padrões na identificação de problemas ou de formular ações que tendem a beneficiar o grupo que pretende a mudança ou aqueles que defendem a continuidade. Porém, desde já é importante que se reconheça que os atores são fluidos na configuração das políticas públicas. Isso significa que um determinado ator pode se articular com um grupo para defender a continuidade de uma política e ao mesmo tempo enfrentar esse mesmo grupo ao defender a incorporação de um outro item na agenda governamental.

Outro fator relevante para a escolha do tema deste trabalho foi o reconhecimento da importância de se formularem estratégias para o mundo do trabalho. Não se pode continuar formulando políticas de trabalho e renda apenas para quem possui vínculo empregatício em uma realidade como a existente em diversos países da América Latina, em que mais da metade da população trabalha na informalidade. Em função disso, e também por se considerar necessário conceber uma sociedade onde a cooperação seja mais valorizada do que a competição, a economia solidária foi escolhida como área relevante. Apesar disso, a análise aqui realizada procura verificar a forma como a sociedade e os próprios governos entendem suas políticas de economia solidária, sem considerá-las providas de qualquer valor em princípio.

Nesse sentido, em trabalho realizado no ano de 2006, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), analisou a situação do mercado de trabalho, emprego e informalidade no Brasil (IPEA, 2006). Justificou-se esta análise pela necessidade de apontar formas de tornar as relações de trabalho mais inclusivas, capacitando os indivíduos e garantindo maior competitividade às empresas. O IPEA avaliou o Programa Nacional de Economia Solidária como uma política não prioritária dentre

as políticas do Ministério de Trabalho e Emprego, cujo conjunto de políticas, por sua vez, pouco afetou o nível de emprego no período de 1995 a 2005. Essa também é a constatação de Borges Neto (2005), ao afirmar que as políticas conduzidas por setores de esquerda do governo Lula, como as da SENAES, têm alcance limitado ou não chegaram a ser efetivadas. Por outro lado, Diaz (2006) reforça, em seu estudo sobre a política venezuelana de economia solidária, que se trata de uma das principais prioridades de todo o governo venezuelano na gestão de Hugo Chávez. É preciso, portanto, verificar se há relação entre o fato da política de economia solidária ser ou não prioritária e a maneira como ela surgiu na agenda governamental. Espera-se que os dados resultantes dessa pesquisa possam auxiliar na identificação de políticas estratégicas, consideradas como aquelas que determinam o modelo de estruturação e desenvolvimento socioeconômico a ser adotado, ou políticas acessórias, com maior efeito simbólico do que prático.

As políticas aqui analisadas, portanto, se enquadram em uma área de grande importância que é a geração de trabalho e renda pelos empreendimentos de economia solidária. Como destaca Barbosa (2006), com a precarização das relações de trabalho, o aumento da informalidade e as poucas oportunidades que caracterizam o mercado de trabalho hoje, é preciso valorizar as experiências de associação cooperativa entre trabalhadores. Além disso, existe uma dimensão emancipatória que distingue a economia solidária. A prática da autogestão propicia que os trabalhadores vivenciem novas funções, desenvolvendo novas capacidades e passando a ter uma relação não fragmentada ou alienada com o trabalho (SINGER, 1998).

O campo da economia solidária, portanto, não se relaciona apenas com a geração de trabalho e renda, mas também com educação, cultura e outras áreas a partir das quais caberia desenvolver políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas de economia solidária podem, dependendo de como forem concebidas, ter como objetivo a simples geração de trabalho e renda ou partir para objetivos mais ousados, como a formação cidadã ou até a criação de um novo modelo de desenvolvimento. A política venezuelana, por exemplo, se apresenta com o objetivo de transformar o sistema socioeconômico e gerar desenvolvimento endógeno com bases cooperativas. A política brasileira, por sua vez, materializa-se em um programa chamado “Economia Solidária em Desenvolvimento”. Para além do discurso e da construção da imagem das políticas pelos governos, é preciso analisar as características essenciais do processo de formação das políticas analisadas para

conhecer seu real enquadramento.

Um outro aspecto que torna relevante este trabalho é a descontinuidade das políticas públicas, comum em diversos países, inclusive nos latino-americanos. Sabe-se que, de tempos em tempos, especialmente quando há troca de governantes, ocorrem muitas mudanças na agenda do governo. Frey (2000) chega a apontar como característica dos governos brasileiros, tanto em nível nacional como estadual e municipal, a ocorrência de descontinuidade político-administrativa tanto na passagem de um governo para outro como no decorrer de uma mesma gestão. Não se deve considerar em princípio que esse aspecto seja negativo por si só, já que a descontinuidade pode decorrer de aprendizados e reconhecimento de um processo democrático de alteração nas preferências, porém é importante reconhecer que, sendo assim, os diversos atores sociais devem aprofundar seu conhecimento sobre as formas de influenciar a formação da agenda governamental.

Com objetivos já definidos e justificativa para o trabalho apresentada, é necessário debater a teoria aqui adotada.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

O primeiro conceito fundamental desta pesquisa é justamente o que se entende por política pública. Birkland (2001) chama atenção para a falta de consenso acadêmico sobre o termo e como o mesmo é usado diferentemente, conforme os interesses em questão. Esse mesmo autor destaca que política pública já foi definida como ações do governo e intenções que determinam essas ações, como aquilo que o governo deseja fazer ou não, e ainda, em uma formulação que se aproxima mais da compreensão que se deseja neste trabalho, como decisões políticas para a implementação de programas que alcancem metas para a sociedade (COCHRAN & MALONE apud BIRKLAND, 2001). Esse conjunto de definições contempla alguns atributos comuns, como o papel central ocupado pelo governo e o impacto das ações em um grande número de atores e interesses. Isso não quer dizer, no entanto, que fora do governo inexistam atores importantes para essas ações, ou que determinadas políticas não possam, num primeiro momento, interessar apenas um grupo pequeno, ampliando seu impacto posteriormente. O fundamental é que a análise dos atores relevantes, seus interesses e interações é justamente o que define a configuração de cada política pública.

O ambiente em que ocorrem as políticas públicas é marcado pela ambigüidade, pois há um conhecimento incompleto e fragmentado sobre os problemas e instrumentos para a ação governamental (ZAHARIADIS, 2003). Assim, há muitas maneiras possíveis de se pensar sobre determinado fenômeno. A economia solidária, por exemplo, poderia ser encarada como uma política econômica, o que a faria adquirir características muito distintas das que possui sendo uma política social. E ainda que seja formalmente reconhecida como uma política social, um determinado ator pode considerar que seria mais correto se a mesma fosse uma política econômica, e isso influenciará suas ações de diferentes maneiras, seja para apoiar, boicotar ou se opor àquela política, por exemplo.

A ambigüidade nas políticas públicas não se deve à falta de informação sobre um determinado fenômeno, mas à falta de clareza sobre as preferências dos atores relacionados com a política (ZAHARIADIS, 2003). Fazendo uma comparação com uma empresa capitalista, por exemplo, está claro para todos os funcionários que o objetivo das suas decisões é gerar lucro para a empresa, ainda que outros fatores também influenciem as decisões no mundo corporativo. Nos governos, porém, não há um objetivo único que oriente o conjunto dos atores. Cada ator pode ter seu

conjunto de interesses, como obter prestígio pessoal, eleitores para uma próxima eleição, favorecer um determinado grupo social, etc. Além disso, um servidor público ou qualquer outro ator pode receber orientações conflitantes sobre que decisões deve tomar, e assim esse ator tem que fazer opções, sem necessariamente possuir uma reflexão própria sobre o mérito daquela questão.

Tanto Kingdon (1995) quanto Zahariadis (2003) consideram o modelo de escolha conhecido como 'lata de lixo', de Cohen, March e Olsen (1972) como explicativo da forma de tomada de decisão em políticas públicas. Segundo esse modelo, há três propriedades que caracterizam esse processo. Em primeiro lugar, a participação é fluida, pois são freqüentes as trocas de dirigentes governamentais e atores envolvidos com a tomada de decisão. Uma segunda propriedade, é a já citada deficiência dos atores em elencar suas preferências. Isso significa que esses atores não sabem sempre quais são os objetivos envolvidos e como alcançá-los. Por fim, a tecnologia para as políticas públicas não é claramente conhecida, ou seja, não se conhece exatamente quais procedimentos e atores terão alguma participação para que a decisão seja tomada.

Zahariadis (2003) acrescenta três pressupostos muito úteis para a compreensão de como se processam as políticas públicas. O primeiro deles é de que ainda que a ação individual seja seqüencial, a ação do sistema de políticas públicas é paralelo. Com isso fica claro que raramente um ator consegue dedicar-se ao encaminhamento de uma única política pública, já que constantemente é demandado e pressionado por outras questões. No mesmo órgão governamental em que se encaminha a política de economia solidária brasileira, por exemplo, existe fiscalização de empresas, promoção do trabalho formal e ações de combate ao trabalho em condições análogas à escravidão. Todas essas ações possuem algum grau de impacto entre si, e esse processo nem sempre é reconhecido mesmo pelos dirigentes governamentais.

O segundo pressuposto é de que há significativas restrições de tempo para as políticas públicas. Não só a ocorrência de um problema pressiona para o rápido surgimento de uma política pública que o resolva, como o resultado deve ser rapidamente percebido, ou aquela ação é considerada insuficiente. Por fim, o terceiro pressuposto é de que os fluxos político, de problemas e de soluções são amplamente independentes. Isso possui diversas conseqüências importantes (ZAHARIADIS, 2003). Por exemplo, uma política pública criada para solucionar determinado problema pode não cumprir diretamente esse objetivo, e ainda assim

ser beneficiada ou prejudicada politicamente por uma solução ao problema que tenha ocorrido de uma outra forma.

As características de políticas públicas apresentadas até aqui são aplicáveis a todo o chamado ciclo de políticas públicas, que envolve o planejamento, a formação da agenda governamental, a implementação das políticas, o monitoramento e a avaliação das ações. Entretanto, este trabalho se foca no momento de formação da agenda governamental ou, como caracteriza Zahariadis (2003), com alguma alteração no sentido do termo, na formação das políticas públicas.

2.1. Os estudos sobre agenda

Ao longo dos últimos anos, diversas abordagens têm sido propostas para analisar o processo de formação da agenda. As origens desses estudos remontam, principalmente, aos trabalhos sobre opinião pública formulados por McCombs e Shaw (1972) e pesquisas que analisam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva inspirada no paradigma pluralista do Estado. Segundo este paradigma, a agenda seria basicamente função das disputas entre grupos organizados na sociedade. No entanto, ao longo da década de 1960, surgiram diversas críticas a essa perspectiva, dentre elas a formulada por Schattschneider (1960), que afirmava o poder fundamental do Estado como sendo derivado da sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões. Seguindo a linha de pesquisa iniciada por Schattschneider, vários outros especialistas passaram a se dedicar ao estudo da dinâmica da ação governamental. O consenso entre estes analistas era que a compreensão da dinâmica das políticas públicas requer, necessariamente, o entendimento sobre as origens e a evolução dessas políticas na agenda pública.

Tomando o estudo de Schattschneider (1960) como ponto de partida para os trabalhos sobre formação da agenda, pode-se afirmar que, ao longo de quase meio século de existência, poucos temas de pesquisa suscitaram tanto interesse por parte dos especialistas na área de políticas públicas e opinião pública. Kosicki (1993), ao realizar uma análise retrospectiva da evolução das publicações sobre formação de agenda, identificou que, entre 1972 e 1993, pelo menos 200 artigos em periódicos acadêmicos e mais de 12 livros haviam sido publicados sobre o tema. O autor conclui que esse grande volume de pesquisas atesta o valor heurístico do tema. Ademais, há que se considerar que o estudo do tema ampliou seu escopo e passou

a envolver uma comunidade mais ampla de especialistas de diversas outras áreas, especialmente da sociologia, administração pública, psicologia social e antropologia, dentre outras. Mais recentemente, Takeshita (2005) propõe que houve uma certa diminuição no número de publicações sobre o tema, ao mesmo tempo em que, ao avaliar o estado da arte, preconiza a existência de um amplo espaço para novas pesquisas e uma série de questões importantes que ainda desafiam os analistas.

Kosicki (1993) propõe existirem três abordagens distintas, mas complementares, sobre formação de agenda: (i) os trabalhos que priorizam a análise da formação da opinião pública e que estão associados à contribuição seminal de McCombs e Shaw (1972); (ii) os trabalhos que examinam a formação da agenda de políticas públicas e que têm sido desenvolvidos especialmente por especialistas nas áreas de ciência política e administração pública (KINGDON, 1995; BAUMGARTNER E JONES, 1991); (iii) os trabalhos sobre os fatores que influenciam a formação da agenda dos meios de comunicação em massa.

Conforme observa Rogers (1993) os estudos sobre a formação da agenda da opinião pública elegem como variável dependente a importância que determinados temas assumem para o público em geral e buscam encontrar explicações que justifiquem as variações nesse grau de importância. Essa abordagem possui algumas variantes, sendo que, em um primeiro momento, o foco foi na influência da mídia na seleção dos temas que afetam a opinião pública e, posteriormente, passa a ser os chamados efeitos de segundo nível, ou seja, a influência da mídia não só na seleção, mas também na interpretação dos temas que preocupam a opinião pública (TAKESHITA, 2005).

Já os estudos que examinam a agenda de políticas públicas, focalizam a variação na importância de determinados temas na agenda dos tomadores de decisão, especialmente os membros do Executivo e do Legislativo. Por outro lado, os estudos sobre os meios de comunicação em massa, examinam os fatores que influenciam as decisões da mídia sobre os temas que pautarão a cobertura realizada no dia a dia.

O foco deste trabalho é centrado, fundamentalmente, na análise sobre formação a agenda das políticas públicas. Mas, antes de avançar nessa vertente especificamente, cabe ressaltar que há um amplo consenso sobre a existência de uma relação estreita entre opinião pública, mídia e políticas públicas. Um dos fundadores da área, Harold Laswell (1972), preconizava que os três temas seriam indissociáveis. Portanto, embora possam existir três variáveis independentes

distintas, há uma forte interação entre elas, principalmente porque o conjunto de variáveis dependentes a elas relacionadas é parecido.

2.2. Agenda governamental e formação de políticas públicas

Cobb, Ross e Ross definem a formação da agenda governamental como o “processo pelo qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam atenção seriamente” (1976, p. 126). Já Villanueva (2000) opta por uma definição ligeiramente distinta, afirmando que agenda governamental é aquilo que se constitui em objeto da ação estatal.

Deve-se considerar que a agenda governamental se relaciona, ou mesmo deriva da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida por Birkland (2001) como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e das elites. Esse mesmo autor explica que os grupos competem para formar a agenda porque nenhuma sociedade ou sistema político é capaz de processar e solucionar todos os problemas de uma sociedade ao mesmo tempo. Birkland (2001) conclui essa caracterização afirmando que a agenda pode ser algo bastante concreto, como a lista de projetos de lei a ser votado pelo Congresso, mas também pode ser uma série de crenças sobre a existência de um problema e as possíveis formas de resolvê-lo.

Stone (1989) propõe a existência de diferentes conjuntos de teorias sobre a formação da agenda. Um primeiro conjunto de abordagens, que segue a tradição de Schattschneider (1960) e Lowi (1972), enfatiza a importância da natureza dos problemas, especialmente se podem ser considerados urgentes ou rotineiros, novos ou recorrentes, com impactos de curto ou longo prazo e se têm impacto na economia ou na sociedade como um todo. Já autores como Cobb e Elder (1983) seguem parte dessa orientação e examinam como os assuntos são definidos e como os conflitos na formação da agenda se expandem e são, eventualmente, administrados. Segundo eles, a formação da agenda ocorreria na medida em que um tema passasse a despertar a atenção de uma audiência mais ampla ou mais atenta. Os autores denominam o público atento como aquele que é informado e capaz de influenciar as decisões sobre temas relevantes de políticas públicas. Para um determinado problema ser incorporado na agenda das políticas públicas ele dependeria de cinco características que afetariam diretamente a sua capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo. São elas:

- (i) Grau de generalização – quanto mais geral for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla, pois todos sentem que são atingidos;
- (ii) Escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
- (iii) Relevância temporal – quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
- (iv) Grau de complexidade – problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla;
- (v) Precedência categórica – problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla.

Para Cobb e Elder (1983) problemas que tivessem precedentes e um impacto de longo prazo, fossem definidos de forma simples, porém geral e tivessem grande significação social, teriam maior impacto na agenda governamental.

Os trabalhos iniciais de Baumgartner e Jones (1993) vão exatamente nessa direção ao realizar estudos sobre a evolução dos temas que compõem a agenda governamental durante longos períodos de tempo. Ao contrário da posição incrementalista tradicional, Baumgartner e Jones preconizam a existência de períodos de equilíbrio interrompidos por rupturas, ou equilíbrio pontilhado, nas agendas governamentais, que estariam associados ao processo de formação e definição da imagem das políticas públicas e à natureza das instituições governamentais. Assim, haveria uma tendência geral de equilíbrio das políticas públicas, com alterações incrementais na sua forma, porém em determinados momentos ocorreriam alterações mais significativas em um período relativamente curto.

Um outro grupo de estudos segue uma abordagem diferente para analisar a evolução das agendas de políticas públicas. O foco não é a natureza dos temas, mas sim a identidade, características e interações entre os atores políticos envolvidos na formação da agenda, incluindo os líderes políticos, grupos de interesse e burocratas. O trabalho de Kingdon (1995) se enquadra nesse grupo de estudos e é, conforme será demonstrado adiante, a abordagem mais influente nos estudos realizados no país. No entanto, antes de concluir essa seção, cabe dizer que há outros trabalhos sobre formação da agenda governamental que também adotam o foco na interação dos atores. Dentre eles, vale destacar as contribuições

de Sabatier (1988) e seu modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) que tem despertado também a atenção de especialistas brasileiros em período recentes.

2.3 O modelo de Kingdon

A formação da agenda governamental é o tema do modelo de John Kingdon (1995). O estudo de Kingdon, conhecido como modelo de integração dos fluxos, ou de múltiplos fluxos, é bastante influente, sendo reconhecido por diversas publicações de administração pública e ciência política (ver, por exemplo, BIRKLAND, 2001). O trabalho de Kingdon objetiva examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar a atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental.

Com esse intuito, Kingdon realizou uma ampla pesquisa empírica, entrevistando 247 oficiais do governo, políticos e ativistas políticos envolvidos com as políticas de saúde e de transporte dos EUA no período entre 1976 e 1979. Os dados obtidos foram complementados por 23 estudos de caso envolvendo decisões nessas duas áreas.

Como já se afirmou anteriormente, um dos pilares fundamentais do modelo de Kingdon é o pressuposto sobre comportamento organizacional e o processo de tomada de decisão conhecido como modelo de *Garbage Can* (latas de lixo), desenvolvidas por Cohen, March e Olsen (1972). O modelo de processo de decisão conhecido como 'latas de lixo' preconiza que as organizações têm uma natureza intrinsecamente anárquica e que seriam, na verdade, uma coleção frouxa de idéias e não um conjunto coerente de estruturas perfeitamente acopladas e harmonizadas. Nesse sentido, as organizações não teriam um conjunto de preferências bem estruturadas e coerentes, ou seja, completas e transitivas, que permitissem o estabelecimento de uma agenda concebida mediante a aplicação de técnicas de planejamento estratégico ou qualquer outra estratégia de racionalização. Organizações descobririam suas preferências na medida em que fossem atuando sobre a realidade.

Cabe notar que, com base nesse pressuposto, a compreensão que a organização possui da realidade seria parcial e enviesada, fundada em um processo de tentativa e erro ou acerto. Esse ponto é muito importante, pois além da natureza das organizações, há um pressuposto fundamental sobre a natureza do ambiente

onde elas atuam. Em outras palavras, 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, evoluiriam 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.

Destaca-se ainda que tanto o trabalho de Baumgartner e Jones (1993) quanto o de Kingdon (1995), embora sigam abordagens distintas, têm como base o mesmo conjunto de pressupostos sobre as organizações, fundados no Paradigma da Racionalidade Limitada. É importante expressar o quanto esse paradigma é influente nas análises sobre formação de agenda e nos estudos sobre administração pública e políticas públicas em geral. Conforme propõe Jones (2003), o Paradigma da Racionalidade Limitada, formulado desde 1958 pelas contribuições de Herbert Simon, preconiza que os indivíduos possuem, dentre outras características, uma “memória de longo prazo” e uma “memória de curto prazo”. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana, então ele estabelece um processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível ao redor, categoriza essa informação como relevante ou não, e prioriza entre a sua relação.

O processo de formação de agenda nas organizações seguiria um processo semelhante à memória de curto prazo nas decisões humanas. Essa analogia é fundamental e, conforme apontado anteriormente, exerce grande influência nos estudos sobre o tema.

É preciso analisar mais detalhadamente os principais componentes do modelo de Kingdon, que acabam por integrar boa parte também da contribuição de outros teóricos. Inicia-se esse detalhamento pelos atores que participam da formação da agenda para, em seguida, serem apresentados os fluxos que compõe o processo.

2.3.1 Os atores envolvidos na formação da agenda governamental

A importância de debater o papel dos atores na formação da agenda governamental deve-se às diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas.

Iniciando a caracterização dos atores governamentais, a “administração” inclui o presidente, sua assessoria e seus demais cargos cuja indicação cabe exclusivamente a ele (KINGDON, 1995). Segundo esse modelo, a assessoria do presidente é mais relevante ao especificar alternativas de ação do que na determinação da agenda. Ou seja, uma vez que haja a decisão de inserir uma nova política na agenda, essa assessoria é capaz de influenciar que tipo de política será esta. Já o presidente seria o ator individual com maior possibilidade de exercer um papel dominante na formação da agenda, se assim o desejar. Isso se explica pelo grande destaque público que o presidente recebe e pelos recursos dos quais ele dispõe, como o poder de veto e de fazer indicações. Além disso, o Poder Executivo possui uma unicidade que, mesmo não sendo absoluta, é maior do que a existente no Poder Legislativo e na sociedade civil, por exemplo. Por fim, os indicados pelo presidente para cargos de livre provimento, como os ministros, por exemplo, também são muito importantes na determinação da agenda, em geral como difusores de idéias que não são propriamente suas.

Já nesse primeiro conjunto de atores é possível apontar diferenças entre o que propõe a teoria, formulada com base em uma realidade presenciada nos Estados Unidos da América, e o que se encontra nos países latino-americanos. Amorim Neto (2006) afirma que realmente houve um fortalecimento da assessoria do presidente nos Estados Unidos, a ponto de por vezes anular um determinado ministro. Este autor, no entanto, afirma que o mesmo processo não ocorre na América Latina e ainda propõe que isso se deve ao grande papel econômico assumido pelo Estado na América Latina, que serve como um forte incentivo para políticos e partidos buscarem ocupar um ministério.

Outro importante ator governamental, ainda no Poder Executivo, são os servidores de carreira. Os servidores podem ter um importante papel na especificação das alternativas de ação, dada uma determinada agenda. Seus principais recursos são a estabilidade no serviço, que permite o desenvolvimento de um conhecimento especializado e as relações que eles estabelecem com grupos de

poder como o Congresso e grupos de pressão. Um problema relativo à burocracia é a dificuldade de responsabilizar perante a sociedade os servidores que, ao criar regulamentos e processos, acabam por ter poder discricionário e influenciar na implementação de uma política pública (BIRKLAND, 2001).

O Poder Legislativo, segundo o modelo de Kingdon, é outro setor que reúne atores da esfera governamental importantes na análise de uma política pública. Kingdon (1995) reconhece, em nível federal, senadores e deputados como tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas. Birkland (2001) chega a insinuar que o Legislativo seja o mais importante dos poderes em termos de políticas públicas. Sua importância estaria tanto na formação da agenda quando na especificação das alternativas. A importância do Congresso vem principalmente da necessidade de alterar ou criar leis para normatizar políticas públicas, e também pela publicidade que a discussão no Congresso possibilita para as questões. Os congressistas agem buscando satisfazer aos seus eleitores, ganhar poder político e defender o que consideram correto. Esses objetivos os levam a defender determinadas mudanças na agenda de políticas públicas, normalmente com a incorporação de um elemento distributivo e regionalizado nas agendas.

Também no Legislativo, o corpo técnico e de assessores do Congresso possui importância. Assessores de deputados e senadores, em especial atuando nas comissões do Congresso, constituiriam um corpo de especialistas que pode se dedicar a uma determinada matéria, da qual possui conhecimento específico. Segundo Kingdon (1995), isso faz com que esses assessores sejam muito importantes na formulação de alternativas para as políticas públicas que entram na agenda, além de definir boa parte das formas de encaminhá-las. É preciso destacar as comissões como uma instância em particular do Legislativo onde as discussões ocorrem com mais profundidade. As comissões funcionariam como uma porta de entrada, ou uma barreira que determina a agenda legislativa (BIRKLAND, 2001).

Mais uma vez, ao tratar de importância da assessoria legislativa, Amorim Neto (2006) pontua diferenças entre a realidade estadunidense e a latino-americana. Segundo este autor, as legislaturas latinas não dispõem de assessores em quantidade e com qualidade suficiente para auxiliar os parlamentares na formulação e avaliação de políticas públicas. Por essa razão, a indicação para um ministério exerce grande atração em um parlamentar, pois só assim ele efetivamente irá interferir com as políticas públicas. Também contribui para isso o fato de, na América Latina, ao

contrário dos Estados Unidos, o parlamentar indicado para um ministério não precisar renunciar, bastando para tanto licenciar-se (AMORIM NETO, 2006).

Apesar de Kingdon ter silenciado a respeito, Birkland (2001) apresenta o Poder Judiciário como outro ator importante na definição de políticas públicas. Ao definir o que é ou não legal em termos da ação governamental, o Judiciário também interfere nas políticas públicas.

O outro grande conjunto de atores que interagem buscando influenciar a agenda do governo são os atores não governamentais, ainda que estes não disponham de tantos recursos para interferir na definição de políticas públicas. Segundo Kingdon (1995), os mais importantes atores fora do governo são os grupos de interesse. Esse autor afirma que quanto menos ideológico e visível for a área da política pública, maior tende a ser a importância dos grupos de interesse. A importância dos grupos de interesse é mais reconhecida quando esses se integram a um debate já existente. O poder de interferir nas eleições é uma função do número de indivíduos que os grupos representam e conseguem mobilizar, além da sua dispersão geográfica e influência (KINGDON, 1995). A coesão é um elemento fundamental, uma vez que os representantes de grupos precisam convencer os demais atores de que são efetivamente representantes de uma coletividade. Quando os grupos de interesse reúnem grande número de pessoas, unificando grupos menores, e adotam estratégias como a mobilização de massas, protestos e litígios judiciais, Birkland (2001) afirma que passam a ser considerados como movimentos sociais.

Fora do governo, o segundo grupo mais importante, segundo Kingdon (1995), são os acadêmicos, pesquisadores e consultores. Por se tratar de um grupo especializado em determinadas questões, os mesmos possuem maior capacidade de influir nas alternativas consideradas para uma política do que na formação da agenda, que só influenciam no longo prazo.

A mídia aparece como pouco influente no processo de formação de políticas públicas, de acordo com a pesquisa de Kingdon (1995). A razão para a pouca influência da mídia na formação da agenda, é atribuída ao pouco tempo em que as questões permanecem em pauta. Normalmente, o que é veiculado são as notícias de cada dia, envolvendo diversas questões, inclusive os efeitos de políticas públicas. Não há, dessa forma, um grande efeito nem na formação da agenda nem na especificação de alternativas. Contudo, deve-se considerar a mídia como importante no processo de comunicação de uma determinada questão e para avolumar a

adesão a movimentos já iniciados. Já Frey (2000) identifica que a mídia cumpre um papel importante chamando atenção para um fenômeno em particular, o que pode contribuir para que o mesmo se torne um problema, constituindo um objeto de políticas públicas.

Os atores relacionados com o processo eleitoral, como os partidos políticos e as campanhas dos candidatos, também afetam a agenda de políticas públicas. Mesmo não sendo necessariamente o momento preponderante no processo, as eleições podem trazer novos atores, com outros interesses e direcionamentos, ao debate sobre políticas públicas (KINGDON, 1995). Da mesma forma se coloca a importância dos partidos políticos, que apresentam plataformas que podem vir a ser consideradas pelo público e pelo governo, ainda que isso não ocorra automaticamente.

Segundo Kingdon (1995), a opinião pública pode ter impacto na agenda de políticas públicas tanto promovendo determinadas propostas como bloqueando outras, mas há limites para essa influência. Prevalece também uma posição de contornos elitistas quando Baumgartner e Jones (1991) afirmam haver previamente acordos entre grupos de elite que posteriormente influenciam a opinião pública, solidificando uma posição previamente adotada.

Há, portanto, grupos de atores visíveis e outros mais escondidos no ciclo das políticas públicas (KINGDON, 1995). Os mais visíveis, em função da atenção pública que recebem, são normalmente os políticos dos Poderes Executivo e Legislativo, que costumam ser muito influentes na determinação da agenda de políticas públicas. Os grupos pouco visíveis, ou escondidos, são especialistas, acadêmicos e burocratas, que possuem uma maior importância no processo de especificação das alternativas consideradas para as políticas públicas.

A identificação dos atores, seus recursos e potencial de influência na formação da agenda, como aqui realizado, só fazem sentido em função de como ocorre a interação dos atores nos processos que serão apresentados a seguir.

2.3.2 Fluxos e Processos

Mesmo considerando a importância dos atores, é pouco revelador a busca por identificar quem teria sido o autor ou fonte da ideia que se tornou política pública. Considerando que cada caso é único, ideias semelhantes podem surgir de inúmeras maneiras. Além disso, a dificuldade em procurar a origem de uma determinada

questão leva, em diversas ocasiões, a um “regresso infinito” (KINGDON, 1995, p. 72). O mais importante é analisar quais condições permitiram a um determinado item se tornar proeminente na agenda governamental, levando à sua implementação. Essas condições serão apresentadas por meio de três fluxos independentes – de problemas, de soluções e político – que, em determinados momentos, chamados de “janelas de políticas públicas” (KINGDON, 1995, p.165), podem se encontrar, possibilitando a origem de um novo item de políticas públicas.

Kingdon (1995), afirma que as mudanças na agenda de políticas públicas ocorrem tanto de forma repentina como de maneira incremental. A mudança incremental, segundo Baumgartner e Jones (2004), significa que num dado momento há ajustes marginais em uma política previamente existente. O incrementalismo indicaria, por exemplo, que os aumentos orçamentários costumam ocorrer de forma relativamente igual entre os diferentes órgãos governamentais. Esses autores, porém, como já foi apresentado, defendem que as mudanças em políticas públicas ocorrem de maneira gradual em longos períodos de estabilidade, que é interrompida por momentos de grandes mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 2004).

a) Fluxo de problemas

Para saber como ocorrem as mudanças é preciso, em primeiro lugar, conhecer o comportamento do fluxo dos problemas. Kingdon (1995) faz uma distinção entre condição e problema. Segundo esse autor, as condições se tornam problemas quando se acredita que algo deve ser feito a respeito para mudar a condição. Essa avaliação pode ser pautada pelos valores de cada ator, quando se considera problema aquilo cujas condições observadas forem diferentes do conceito ideal de cada ator. Outra forma é por comparações, quando há um modelo para determinada questão que o item observado não consegue atingir. Uma última maneira é pela categorização de problemas, que pode levar os dados observados a constituírem ou não um problema em função do critério seguido para aquela categoria. Uma situação pode ser um problema do ponto de vista social, mas não pela categorização econômica, por exemplo.

Stone (1989) incorpora elementos de Kingdon, porém afirma que a definição de um problema é um processo político de formar uma imagem em relação às causas e responsabilidades de determinada condição. Isso significa que a definição

de um problema e os possíveis encaminhamentos daí decorrentes são objeto de uma disputa de histórias causais que buscam manipular uma certa imagem.

Diferente de definir um problema é percebê-lo (KINGDON, 1995). Uma primeira forma de perceber um problema é por meio de indicadores. Há várias organizações governamentais e não-governamentais monitorando, de forma mais ou menos sistemática, indicadores nas mais diversas áreas. É importante ressaltar que não são os estudos e dados coletados que determinam a existência de um problema, e sim a interpretação que se faz sobre eles. Por essa razão, a construção de indicadores que facilitem essa interpretação, quando há um problema, é uma preocupação central daqueles que pressionam por uma política pública.

Outra forma pela qual problemas passam a ser considerados como passíveis de políticas públicas é por meio do foco em determinados eventos que chamem atenção. São os chamados eventos focais. É o caso de desastres, crises e também eventos ligados pessoalmente aos tomadores de decisão em políticas públicas. Como regra geral, Kingdon propõe que quanto mais importante for a área de políticas públicas, menos relevante serão as crises e desastres para que haja mudanças nas políticas públicas da área, pois essas mudanças virão pelo monitoramento da área.

Uma terceira forma pela qual problemas passam a ser considerados políticas públicas é a por meio da retroalimentação (*feedback*) obtida pela ação governamental. Por meio de canais como o monitoramento sistemático, as reclamações recebidas e a experiência adquirida, os tomadores de decisão obtêm elementos para realizarem as modificações necessárias na agenda de políticas públicas (KINGDON, 1995). A retroalimentação permite, inclusive, constatar conseqüências imprevistas - positivas ou negativas - das políticas públicas.

Uma visão diferente sobre a percepção de problema é trazida por Wood e Doan (2003). Segundo esses autores, tal definição depende de onde está o limite individual de não aceitar uma situação. Esse limite seria função da expectativa de quantos indivíduos já não aceitam uma situação ou não irão aceitá-la no futuro. Na verdade, o que esses autores buscam explicar é como os indivíduos reagem a fatos como uma crise, que os leva a considerar algo como um problema. Essa teoria destaca, portanto, os custos e benefícios decorrentes da interação social. As condições mais propensas a serem vistas como problemas, dessa forma, seriam aquelas em que há maior disparidade entre as avaliações privadas de custo-benefício e as avaliações públicas (WOOD; DOAN, 2003).

Assim como há problemas que ganham destaque, se tornando políticas públicas, há problemas que perdem importância e saem da agenda governamental, conforme destaca Kingdon (1995). Isso ocorre, por vezes, quando o governo pensa ter solucionado um problema com uma simples ação. Há também problemas que simplesmente perdem importância, ou deixam de ser percebidos como tal. Outra forma de sair da agenda é quando um programa ou política governamental fracassa, levando ao descrédito determinado tipo de ação.

O orçamento é considerado por Kingdon (1995) como um elemento com características específicas, por estar presente em quase toda discussão sobre políticas públicas. Esse autor destaca que, mesmo havendo casos em que a disponibilidade orçamentária favorece o destaque a determinada política, na maioria das vezes a falta de recursos atua como restrição às ações. Assim, muitos problemas não são considerados, devido ao elevado orçamento que seria necessário para a sua solução. Existem ainda algumas medidas comuns em período de severa restrição orçamentária, como as políticas regulatórias, que visam controlar o aumento de gastos do governo. Outras políticas que ganham destaque em períodos de baixa disponibilidade de recursos são aquelas que acarretam economia para os cofres públicos, maior arrecadação e tenham baixo custo de implantação.

b) Fluxo de soluções

Um segundo fluxo, que ocorre sem estar necessariamente relacionado à percepção do problema, é a formulação de propostas de ação governamental, ainda segundo o modelo de Kingdon (1995).

Idéias circulam em comunidades de especialistas, tanto dentro quanto fora do governo. O debate dessas idéias pode levar anos, combinando-se com outras idéias, recebendo críticas e adaptações, segundo as características daquela comunidade de especialistas. O conhecimento sobre de onde vêm as alternativas de ação e a forma como se apresentam aos tomadores de decisão é considerado como elemento determinante das políticas públicas (COBB; ROSS; ROSS, 1976). Por outro lado, esses mesmos autores alertam para a dificuldade em lidar com as várias demandas que podem surgir a partir de um mesmo problema, que levam à necessidade de conciliar desejos e expressá-los apropriadamente.

As propostas debatidas nas comunidades de especialistas de diferentes áreas passam por um processo de seleção. Os defensores dessas propostas são

chamados de “empreendedores de políticas públicas”, conforme Kingdon (1995, p. 179). Sua característica básica é a disposição para investir seus recursos na expectativa de um retorno futuro. As razões que levam alguém a defender determinada idéia podem ser a defesa de seus interesses particulares, a defesa de determinados valores ou a simples continuidade do jogo das políticas públicas. Essa última razão ocorre, por exemplo, entre atores governamentais cujo trabalho, caso não houvesse uma intervenção própria, poderia ser redirecionado para uma área que não lhes interessa.

Baumgartner e Jones (1991) atribuem aos atores em geral, com maior destaque aos empreendedores de políticas públicas, a capacidade de agir estrategicamente na colocação de um item na agenda de políticas públicas. Para esses autores, os empreendedores procuram, por um lado, controlar a imagem de um determinado problema, enquanto por outro buscam alterar ou limitar o elenco de participantes envolvidos pela escolha de um local mais favorável para lidar com determinada questão.

A origem de uma determinada idéia é menos importante do que o processo de mudanças que ocorre na medida em que a proposta é debatida e segue para os estágios decisórios. A difusão das idéias é um processo fundamental. Nesse processo está a chave para entender as condições sob as quais uma idéia sobrevive. Cobb, Ross e Ross (1976) afirmam que a difusão se inicia pelo contato entre os proponentes iniciais e grupos com os quais há uma clara identidade. A seguir, esses autores identificam que haveria contato com os grupos de atenção, considerados como aqueles que, em determinada sociedade, possuem maior poder de mobilização e costume de engajamento político. Por fim, uma idéia chegaria ao público em geral, passando antes pelo chamado público atento, que constitui uma minoria de indivíduos com grande acesso a informações e interessadas em assuntos públicos (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

A sugestão de Kingdon (1995) é que a evolução do pensamento corrente ocorre mais por recombinação de elementos já existentes do que pelo surgimento de novas estruturas. Na seleção de idéias, Kingdon (1995) afirma que há padrões entre os itens sobreviventes, que originam uma política pública. É necessário, em primeiro lugar, que o item seja tecnicamente viável. Isso acontece pela eliminação de incoerências e especificação de mecanismos de implementação. Ainda assim, é preciso reconhecer que há propostas que são implementadas sem possuir essa viabilidade técnica. Outro requisito é a aceitação de valores, indicando que a idéia é

compatível com os valores da comunidade. Esses valores se expressam em conceitos básicos para uma política pública, como equidade e eficiência. Há, nesse requisito, um componente ideológico com importância diferente segundo cada área.

Outro padrão presente nas propostas que se tornam políticas públicas é a antecipação de restrições futuras. Talvez a mais importante das restrições seja a orçamentária, que acaba alterando a forma de muitas propostas para que as mesmas tenham um menor custo de implantação. Ao final do processo de seleção de idéias, há uma pequena relação de propostas que passam a ser consideradas seriamente pelos tomadores de decisão.

c) Fluxo político

Além do fluxo de problemas e de alternativas de políticas públicas, Kingdon (1995) acrescenta o fluxo político como um elemento fundamental na determinação da agenda governamental.

O fluxo político diz respeito a eleições, partidos políticos, forças políticas organizadas e à disposição nacional. Esses fatores têm grande importância, tanto por colocar em destaque determinados itens que acabam incluídos nas políticas públicas, quanto por tirar o foco de outras questões. Um elemento que merece destaque é que toda comunidade possui uma agenda pública, porém quando essa comunidade está inserida em sistemas maiores, como uma cidade inserida em um estado e este em determinado país, as agendas de sistemas maiores sobrepõe, em parte, a agenda local (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

Um primeiro componente do fluxo político é a disposição nacional, que reflete a maneira como as pessoas do país estão pensando. Essa disposição muda de tempos em tempos, ocasionando importantes mudanças na composição política e das políticas públicas. É, porém, muito difícil medir precisamente a disposição nacional, o que leva a uma percepção baseada em dados de diversas fontes.

As forças políticas organizadas são outro componente do fluxo político que influencia a agenda de políticas públicas. Cobb, Ross e Ross (1976), afirmam que a expansão de um item para outros grupos, além da indicação de relações com áreas já existentes são as formas de criar suficiente pressão para atrair atenção dos tomadores de decisão. Ainda conforme esses autores, além de estratégias para superar opositores à entrada de um determinado item na agenda governamental, os defensores daquela idéia precisam disputar a atenção destinada a outras questões

que também desejam entrar na agenda. Os políticos eleitos analisam a posição das forças políticas organizadas, reagindo de diferentes maneiras segundo o consenso ou conflito existente. Kingdon (1995) afirma que, havendo consenso entre as forças políticas organizadas, os políticos tendem a seguir a mesma posição do consenso. Já numa situação de conflito, os políticos, em geral, avaliam o balanço de forças que defende cada lado, decidindo sobre sua própria posição em função da intensidade da comunicação de cada parte, bem como dos recursos que cada grupo dispõe.

O último componente do fluxo político é o governo, sendo que tanto mudanças o Poder Executivo quanto o Legislativo podem gerar importantes mudanças na agenda de políticas públicas. Kingdon (1995), afirma que também a mudança dos dirigentes ou burocratas de uma determinada área tem impacto na agenda de políticas públicas. Outro importante processo de mudança é o estabelecimento da jurisdição de uma questão. Se uma questão deixa de pertencer à competência de uma organização governamental para passar a uma outra, isso pode ter grande impacto na forma como aquele item é tratado.

A oportunidade política também sofre grandes variações ao longo do processo de incluir um item na agenda. Cada grupo vai utilizar os recursos de que dispõe para tentar incluir ou barrar a entrada de uma nova política pública, sendo que seus recursos e disposição para fazê-lo estão constantemente mudando em função da ação de outros atores (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

À discussão sobre o fluxo político podem-se relacionar também as estratégias apontadas por Cobb, Ross e Ross (1976) para entrada de determinado item na agenda de políticas públicas. Após um momento anterior de difusão, as estratégias para garantir essa incorporação na agenda poderiam envolver, de acordo com os diferentes grupos proponentes, o uso de ameaças, sanções institucionais, a ação de intermediários e, finalmente, o acesso direto aos tomadores de decisão.

A reflexão sugerida por Baumgartner e Jones (1991), indica que a questão da agenda não se resume ao momento da janela de oportunidade de políticas públicas, que, sendo devidamente aproveitada, inclui um item de políticas públicas. Esses autores afirmam que a disputa política prossegue, havendo tensões de outros atores sobre aquele item. O local institucional em que ocorre a política é questionado por atores não envolvidos para que passem a ter influência sobre aquela questão, sejam esses atores os que perdem com a implementação daquela política ou pertencentes a outras áreas que queiram aproveitar de mais aquele espaço (BAUMGARTNER; JONES, 1991).

Esclarecido o marco teórico no qual este trabalho se baseia, é necessário apresentar os aspectos conjunturais que possibilitaram o surgimento das políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Há, nesse sentido, alguns aspectos em comum, bem como certas particularidades de cada país, que são apresentados no capítulo seguinte.

3. AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: REAÇÃO ÀS POLÍTICAS NEOLIBERAIS

É necessário esclarecer, em princípio, que a contextualização de um momento histórico possui inúmeras perspectivas. A simples escolha de um fato ou processo que mereça destaque no contexto analisado pode ser sempre contestada. Assim, nesta seção não se pretende realizar uma análise exaustiva sobre fenômenos complexos como o neoliberalismo ou a ascensão de movimentos sociais. O que se pretende é apresentar alguns fatos e referências teóricas que os analisam, sempre mantendo uma perspectiva que está presente no discurso dos atores relacionados com as políticas de economia solidária aqui pesquisadas. Buscou-se, portanto, que a leitura desse momento histórico fosse a mais próxima da leitura que veio a formar tais políticas.

Na maioria dos países latino-americanos houve, sobretudo na década de 1990, governos que implementaram políticas públicas de orientação neoliberal, resultando em aumento da pobreza, desemprego e desigualdade na região (TOURAINÉ, 2006; POCHMANN, 2003). O avanço de políticas neoliberais teve forte impacto na estrutura socioeconômica desses países. A formulação do conjunto de idéias que caracteriza o chamado 'neoliberalismo' surge na década de 1970, como uma forma de buscar a expansão do capitalismo, difundindo a idéia de que o Estado havia assumido muitas funções e isso o fazia lento, burocrático e corrupto, o que estaria atrapalhando o desenvolvimento econômico dos países. Os defensores de políticas neoliberais julgavam ser necessário implementar reformas no sentido de atribuir papel fundamental ao mercado, enquanto se reduz a intervenção estatal (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004). Normalmente, essas reformas se referiam a questões como a disciplina fiscal, à liberalização comercial, financeira e dos investimentos estrangeiros diretos, às privatizações, direitos de propriedade entre outros pontos (CAMARGOS, 2004).

Como resultado da implementação de políticas neoliberais, considerando a América Latina como um todo, houve aumento do desemprego, pobreza e desigualdade, em troca não de aumento, mas de redução no crescimento econômico dos países latino-americanos (KLIKSBURG, 2005). Segundo Kliksberg (2005) a situação das administrações públicas da região é extremamente frágil ao final desse período – segunda metade da década de 1990 e o início do século XXI – devido às demissões de servidores, privatizações e precarização das relações de

trabalho.

A seguir serão apresentados gráficos sobre desemprego e pobreza, que indicam a situação aqui relatada. Os dados sobre Brasil e Venezuela não serão dispostos no mesmo gráfico devido a diferenças na metodologia de cálculo que impedem a comparação direta. Ainda assim, é importante destacar que o desemprego cresceu fortemente no Brasil ao longo da década de 1990, ao passo em que na Venezuela o dado mais preocupante foi o crescimento da pobreza ao longo das últimas duas décadas do século XX.

Gráfico 1



Fonte: IBGE/Pnad apud IPEA (2006). Considera porcentagem de indivíduos com idade entre 25 e 64 anos, residentes em áreas urbanas.

Gráfico 2



Fonte: Riutort y Balza (2001) apud Maingon (2004). Porcentagem de indivíduos economicamente ativos.

Considerando não apenas a administração pública, mas o mercado de trabalho como um todo, foram grandes os impactos e mudanças ocorridas. As políticas neoliberais levaram países como o Brasil à abertura desordenada do seu mercado nacional para a competição com outros países, causando níveis recordes de desemprego (POCHMANN, 2003). Houve ainda um acelerado processo de financeirização das economias, com diversas e complexas conseqüências, como a falta de incentivo ao investimento produtivo e a fragilidade de economias nacionais frente a ataques especulativos (POCHMANN, 2003). Destaca-se também que a relação entre os países se dá cada vez mais em função de fóruns econômicos e blocos comerciais, configurando a chamada 'globalização neoliberal', forma hegemônica que o capitalismo assume no final do século XX (SIQUEIRA; CASTRO; ARAÚJO, 2003).

Gráfico 3



Fonte: Riutort y Balza (2001) apud Maingon (2004). Considera porcentagem da população com renda média domiciliar abaixo de linha de pobreza, estipulada por relação de alimentos, bens e serviços básicos.

Gráfico 4



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios apud Paes de Barros, Henriques e Mendonça (2000). Considera porcentagem da população com renda média domiciliar abaixo de linha de pobreza, estipulada por relação de alimentos, bens e serviços básicos.

Reagindo à globalização neoliberal, diversos movimentos, oriundos da sociedade civil, passam a se articular em redes para denunciar e combater os

efeitos negativos desse processo (SIQUEIRA; CASTRO; ARAÚJO, 2003). Essas ações incluem desde manifestações de resistência até a organização de outros espaços, como o Fórum Social Mundial, que procura articular diversas entidades e indivíduos no debate e construção de alternativas para o mundo.

Existe, no entanto, uma polêmica sobre como a sociedade civil, e os movimentos sociais em particular, interagem com o Estado na definição das políticas públicas. Os movimentos sociais vivem, atualmente, uma tensão entre “participar com e através do Estado para a formulação e implementação de políticas públicas ou ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil” (SCHERER-WARREN, 2006, p.114).

Ainda sobre sociedade civil, também é importante considerar que a mobilização social pode servir aos propósitos do neoliberalismo, na medida em que esse projeto necessita de organizações sociais ativas, que assumam as funções do Estado. Trata-se, também nesse caso, de uma redução das atividades do Estado e transferência para a iniciativa privada. A única diferença é que, enquanto as atividades econômicas do Estado são transferidas para empresas que visam o lucro, suas atividades sociais são repassadas para organizações que teoricamente não têm fins lucrativos. Esse processo explicaria a redefinição atual do termo 'sociedade civil', com a marginalização dos movimentos sociais e o crescimento e valorização das organizações não-governamentais (ONGs), que se prestariam mais facilmente a esse tipo de função. A distinção que precisa ser destacada entre esses dois projetos é que, entre os propósitos daqueles que buscam a democratização está a participação social na definição e formulação de políticas públicas, enquanto na perspectiva neoliberal cabe à sociedade civil apenas implementar tais políticas, que são definidas em outras instâncias, sem participação (DAGNINO, 2004).

É evidente, no entanto, que a sociedade civil possui um papel decisivo nas eleições nacionais democráticas, e podem definir nesses momentos um maior grau de mudança ou continuidade nas ações dos governos. A América Latina vem passando, nesses primeiros anos do século XXI, por um momento de ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais (COUTINHO, 2006). Há um grande debate sobre como se caracterizam esses governos latino-americanos. Parte dos autores os caracteriza como nacionalistas, pois buscam reverter a aplicação de políticas neoliberais que abriram os mercados às importações e investimentos internacionais, porém destacando que esse processo não é generalizado, pois há continuidade do neoliberalismo em alguns

países da região (COUTINHO, 2006). Assim, o ciclo neoliberal não teria acabado, apesar do fortalecimento das críticas e da proposição de alternativas a essas políticas. Por outro lado, há quem defenda que a maioria dos países latino-americanos se mantém com características populistas, em razão de um elemento comum que é uma imensa desigualdade social, que gera incapacidade estrutural para o funcionamento de uma democracia social capaz de reconhecer a lei e negociar direitos (TOURAINÉ, 2006). Entre aqueles que utilizam a caracterização de populista, há também quem especifique que essa definição trata da forma de sustentação política, uma vez que esses governos estariam construindo sua base de apoio nos setores mais pobres e menos organizados da população, por meio de programas sociais (MARQUES; MENDES, 2006).

Ainda em parte como consequência das políticas neoliberais, um dos maiores problemas que se coloca, sobretudo na América Latina, está na deterioração da noção do Estado como representante de uma coletividade (KLIKSBURG, 2005). As políticas públicas são uma forma de o governo tentar superar esse desafio, alocando seus recursos em busca de certos objetivos importantes para a sociedade. Se o governo falha na definição ou na implementação dessas políticas públicas, não atingindo os objetivos esperados, é natural que a sociedade fique insatisfeita, tendendo a identificá-lo como inadequado ou incapaz, podendo deixar de apoiá-lo, o que pode levar à perda da sua legitimidade. Assim, a eleição de sucessivos governos, mesmo alternando entre governantes e partidos distintos, pode levar à perda de legitimidade do próprio sistema político, quando a população não consegue ter suas necessidades atendidas. A desilusão com um governo que a população pensa representar a mudança pode levar à crença de que todos os partidos são iguais e ao rechaço à política (MARQUES; MENDES, 2006). Essa é uma constatação extremamente importante para compreender o processo pelo qual emergem algumas lideranças políticas na América Latina, e para entender suas posições. Os casos mais emblemáticos dessa situação provavelmente são o do Equador, que teve cinco presidentes entre os anos 2000 e 2007, da Bolívia, que teve seis presidentes nesse mesmo período, e também da Argentina, que passou por uma grande instabilidade no início do século XXI, totalizando sete presidentes, contando com dois que assumiram interinamente nesse período.

Algumas hipóteses já levantadas afirmam que, entre as diferenças na forma de chegada ao poder dos governos latino-americanos, destaca-se que no Cone Sul as lideranças políticas têm consolidado mais claramente posições partidárias,

enquanto na região andina os partidos foram amplamente suplantados por novos movimentos sociais³ (COUTINHO, 2006). Existem, claramente, muitas diferenças entre os governos recentemente eleitos na América Latina, mas há, em comum, o desejo de mudança social que leva à eleição de governantes identificados com essa mudança. Mesmo com todos os problemas enfrentados, em nenhum outro lugar do mundo se percebe uma confiança no futuro tão grande como a presente na América Latina (TOURAINÉ, 2006).

Dois dos casos de novos governantes que ganharam mais notoriedade foram as eleições do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e do presidente Hugo Rafael Chávez Frías na Venezuela. É de se esperar que a notoriedade de Lula tenha sido conquistada pelo porte da economia brasileira, pela sua origem humilde e também pelo processo de quatro eleições disputadas até a conquista da presidência, que criaram, no início do mandato, uma grande expectativa de mudanças até mesmo em nível internacional. Já Chávez passou a chamar atenção de outros países progressivamente, na medida em que tomadas medidas de grande repercussão na sua política interna, além de adotar um discurso de enfrentamento ao governo dos Estados Unidos. Esses governos não somente criam uma expectativa de mudança como são apoiados por amplos setores sociais que as reivindicam, o que pode forçar a criação de novas políticas públicas e prioridades. As tensões por mudanças nessa região apontam para o Estado como responsável pela implementação das mudanças demandadas (KLIKSBURG, 2005).

Para que se possa iniciar o estudo comparativo aqui proposto, é preciso esclarecer algumas diferenças fundamentais entre os países considerados. A tabela 1 apresenta as principais características demográficas, econômicas, sociais e políticas de Brasil e Venezuela. Tais informações são fundamentais para uma adequada percepção das diferenças e particularidades dos casos analisados neste estudo.

Tabela 1 – Comparação Brasil X Venezuela

	Brasil	Venezuela
Território (km²)	8.514.876,6	916.445,0
População	195.138.000	27.912.000
Expectativa de vida ao nascer (em	72.4	73.8

³ Identifica-se como Cone Sul a região composta por Brasil, Paraguai, Uruguai, Chile e Argentina, enquanto a região andina normalmente refere-se a Venezuela, Equador, Bolívia, Colômbia e Peru.

anos)		
População urbana (% do total)	83,4%	92,8%
População ocupada em (%):		
- Agricultura	21,6%	13,6%
- Indústria	27,9%	29,8%
- Serviços	50,5%	56,6%
Taxa de desemprego (2007)	9,4%	9,7%
Taxa de analfabetismo (2006)	11,1%	6,0%
Mortalidade infantil (número de óbitos com menos de 1 ano de idade por mil nascidos vivos)	27,3	18,9
Taxa de pobreza (2006)	33,3%	30,2%
Índice de Gini (2006)	0,602	0,441
PIB - Produto Interno Bruto (2006)	U\$1.067.802.400.000	U\$181.861.800.000
PIB per capita (2006)	U\$5.616,2	U\$6.733,9
Exportação de bens e serviços (2006)	U\$157.269.900.000	U\$66.669.000.000
Importação de bens e serviços (2006)	U\$120.465.700.000	U\$37.944.000.000
Perfil das exportações (2006):		
- Produtos primários	49,5%	94,4%
- Manufaturados	50,5%	5,6%
Participação de petróleo e derivados em relação ao total de exportações (2006)	9,4%	89,5%

Fonte: CEPAL, 2008

Percebe-se, pelas informações da tabela acima, que o Brasil é um país muito maior do que a Venezuela, tanto em termos demográficos como econômicos e territoriais. A Venezuela, no entanto, oferece à sua população um padrão de vida ligeiramente mais elevado, com uma maior renda per capita, menor taxa de analfabetismo e mortalidade infantil e ainda uma expectativa de vida mais longa. Essas características da sociedade venezuelana, no entanto, são baseadas em uma economia extremamente dependente da produção petroleira. Isso indica que o efeito das políticas neoliberais nos dois países apresentou importantes particularidades, que devem ser detalhadas em cada caso.

Por fim, é preciso saber se houve, com a eleição desses novos governantes, que sucederam os governos neoliberais, alguma mudança nas políticas públicas de seus países, e quais processos e condições as possibilitaram. Será considerado, em princípio, que essa mudança deve vir para atender a uma necessidade da

sociedade. Essa necessidade é fruto de um problema que precisa ser solucionado. Assim, é preciso compreender qual é o processo de identificação de um problema e como isso irá gerar determinada política pública. Antes, porém, é preciso detalhar alguns aspectos da história venezuelana e brasileira, para uma melhor compreensão do contexto de surgimento dessas políticas.

3.1. Do *Punto Fijo* a Chávez

Os aspectos relevantes da história venezuelana para a compreensão de como surge o governo Hugo Chávez remetem ao início dos anos 1950, quando o governo de Marco Pérez Giménez, adota uma postura autoritária e ditatorial, proibindo manifestações e impedindo o funcionamento de organizações políticas tanto de esquerda quanto de direita. É no contexto da derrubada deste governo que ressurge a democracia na Venezuela, em 1958, com o chamado *Pacto de Punto Fijo*.

As características principais desse Pacto, que se consolida na constituição de 1961, estão em reconhecer possíveis diferenças políticas, desde que essas permitam a continuidade do sistema político e econômico mais geral (VILLA, 2005). Esse acordo de conciliação populista tinha sua base material na distribuição das rendas do petróleo. Daí destacam-se duas características fundamentais da sociedade venezuelana até os dias de hoje, já que

não se pode compreender a vida política venezuelana, desde o início do período democrático em 1958, sem o entendimento do papel desenvolvido pelo recurso petrolífero, não sendo também possível a compreensão da vida econômica do país sem o entendimento do papel protagônico do Estado, que, em última instância, apresenta-se como o único proprietário do recurso petrolífero (VILLA, 2005, p.154)

Esse período também foi marcado, do ponto de vista político, pela alternância no poder entre dois partidos, a *Acción Democrática (AD)* e o *Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei)*. Esses partidos eram fortemente estruturados, com representação de todas as classes sociais, porém dirigidos principalmente pela classe média urbana, e se pautavam sempre pela conciliação, além de manter boas relações com o governo dos Estados Unidos da América (VILLA, 2005).

Com esses elementos, era comum a análise de que a Venezuela tinha um

sistema político bastante estável, até começar a sofrer abalos, a partir de 1989. Os motivos apontados para a instabilidade que surge a partir daí estão relacionados, mais uma vez, à aplicação de políticas neoliberais, somados à queda no preço internacional do petróleo a partir de 1984 e o aumento nos encargos da dívida externa, que impediram a continuidade da política de distribuição, mesmo que desigual, dos ganhos com o petróleo (VILLA, 2005; FRANKLIM, 2006). Ao longo da década de 1980, o PIB venezuelano caiu 6,8% (CANO, 2002). Houve uma piora de todos os indicadores sociais na Venezuela desde 1979 até praticamente o final da década de noventa, o que pode ser atribuído às diversas tentativas de implementar políticas neoliberais na Venezuela ao longo desse período (MAYA; LANDER, 2001).

O governo que assumiu a Venezuela em 1984, no entanto, foi o que primeiro implementou um pacote econômico seguindo as recomendações neoliberais de agências internacionais como o FMI, ainda que mantendo certa importância para a geração de empregos (MAYA; LANDER, 2001). Já a orientação do governo seguinte, no período de 1989-1993, é mais clara, pois assume um compromisso formal com o FMI e cumpre todas as recomendações neoliberais, como a realização de diversas privatizações (CANO, 2002). Em decorrência dessa situação, em 27 de fevereiro de 1989 ocorre o *Caracazo*, primeiro evidente sinal de instabilidade política, que consistiu em uma grande manifestação popular contra as medidas do governo, reprimida fortemente pelas forças militares, resultando em centenas de mortos (FRANKLIM, 2006). É em decorrência desse quadro que surge pela primeira vez a figura pública de Hugo Chávez, na época um militar de média patente, que liderou um movimento fracassado para derrubar o governo no ano de 1992. Logo em seguida, contribuindo ainda mais para a desestabilização do regime político, o presidente Carlos Andrés Pérez é afastado do governo devido a denúncias de corrupção (VILLA, 2005).

Tentou-se solucionar o problema reformando o sistema político venezuelano de então, que permitia muito pouca participação popular, já que os governadores eram indicados pelo presidente da República e os prefeitos eram escolhidos pelas câmaras municipais, porém essas reformas foram insuficientes (VILLA, 2005). Assume o poder, em 1994, Rafael Caldeira, que já havia sido presidente entre 1968 e 1972, e este adota um discurso populista, que o aproximava das reivindicações populares. Porém, seu governo mais uma vez adota políticas neoliberais, como uma política de trabalho e emprego que defendia a flexibilidade salarial e a redução de direitos trabalhistas (MAYA; LANDER, 2001). Considera-se que essa gestão, de

1994 a 1998, encerra o ciclo do *Pacto de Punto Fijo*.

A taxa de desemprego na Venezuela, como resultado desse período de implementação de políticas neoliberais oscilou, entre 1983 e 1998, sempre em torno de 10% da PEA, sendo ainda notável a diminuição de empregos públicos e o crescimento da economia informal (MAYA; LANDER, 2001). Além disso, na década de 1990 houve taxas muito elevadas de inflação, chegando ao máximo de 103% em 1996, o que também contribuiu para a insatisfação popular (CANO, 2002). A pressão por uma renovação nos partidos políticos e nos atores com poder de decisão já era então um fato latente.

É nesse quadro que surgirá a alternativa proposta por Hugo Chávez. Por hora é importante destacar que a atuação política de Chávez começa a se tornar importante dez anos antes da tentativa de tomar o poder em 1992. Um movimento basicamente militar chamado Movimento Bolivariano Revolucionário 200 (MBR-200) surgiu em 1982, com Chávez entre seus fundadores. Após a ação de 1992, quando ainda era um grupo bastante pequeno, o MBR-200 teve um grande crescimento, principalmente entre os civis, de forma até mesmo desordenada (CHÁVEZ, 2007). Hugo Chávez, que havia sido preso após a tentativa de tomar o poder, foi beneficiado, cerca de dois anos depois, por uma anistia promovida pelo presidente Caldeira, e passou então a trabalhar pela criação de um partido político, o Movimento V República (MVR) para disputar as eleições de 1998, que veio a ser sua primeira vitória eleitoral.

3.2. Da redemocratização a Lula

No Brasil, os dois processos mais relevantes, que marcaram a trajetória das últimas duas décadas do século XX, foram a redemocratização política dos anos 1980 e a liberalização da economia a partir de 1990 (SALLUM JR., 2003). A redemocratização ganhou força a partir da campanha popular das 'Diretas Já', no início de 1984, com importante participação do Partido dos Trabalhadores (PT), do qual Luiz Inácio Lula da Silva foi fundador e uma das principais lideranças desde sua criação, em 1980. O primeiro governo civil a assumir a presidência do Brasil em 20 anos foi o de José Sarney, que precisou reformar uma série de instituições para permitir a participação política, processo que culminou na nova constituição de 1988, e trouxe também importantes avanços em termos de direitos sociais. Dessa forma, segundo Sallum Jr. (2003), a elite política daquele momento conseguiu concretizar,

com a constituição de 1988, um projeto de Nova República marcado pela democracia e por um desenvolvimentismo renovado, porém essa elite fracassou na articulação de uma coalizão política para sustentar esse projeto. É importante, no entanto, destacar que o Partido dos Trabalhadores não era, naquele momento, uma das principais bases de sustentação do projeto de Nova República. Com apenas dezesseis deputados no Congresso Constituinte, a atuação do PT durante esse processo foi marcada pela crítica ao caráter conservador da Constituição que vinha sendo elaborada.

Um dos elementos que mais dificultou a sustentação do projeto da Nova República foi a crise econômica que se instalou no Brasil, com redução de investimentos externos, um Estado sem capacidade de investir e um forte crescimento da inflação (SALLUM JR., 2003). Dessa forma, a elite econômica foi quem primeiro aderiu ao programa neoliberal que vinha ganhando fôlego em outras partes do mundo. Houve, no entanto, também uma forte oposição já no início da difusão das idéias neoliberais no Brasil, por parte de setores populares e da classe média. Essa disputa se materializou no segundo turno das eleições presidenciais de 1989, quando se enfrentaram Lula e Fernando Collor, este último defensor de idéias liberais, que saiu vitorioso por uma margem de aproximadamente 5% dos votos válidos (SALLUM JR., 2003).

Após o impeachment de Fernando Collor, em razão de denúncias de corrupção, Itamar Franco assume a presidência. Com esse novo governo o projeto neoliberal para o Brasil continua a ganhar força. Nesse período se estruturou um plano de estabilização monetária cujo sucesso permitiu o lançamento da candidatura para presidente de Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da fazenda, em 1994. Essa candidatura foi vitoriosa, revertendo o favoritismo de Lula para essa eleição, principalmente devido à derrubada da inflação, que conquistou a aprovação de ampla parcela da população. Inicia-se, assim, um período de implementação consistente de políticas neoliberais no Brasil, com privatizações de empresas públicas, abertura comercial, redução das áreas de atuação do Estado e geração de superávit primário nas contas públicas (SALLUM JR., 2003). O setor financeiro era o maior beneficiário das políticas liberais de FHC, enquanto o setor produtivo encontrava grandes dificuldades de investir com a taxa de juros extremamente alta, o que provocava baixa taxa de crescimento e aumento do desemprego (SALLUM JR., 2003). FHC foi ainda reeleito em 1998, derrotando mais uma vez a Lula, e em seu segundo mandato deu continuidade às políticas liberais.

A despeito do desgaste do governo FHC ao final do seu segundo mandato, grande parte das idéias liberais haviam sido incorporadas pela elite política do Brasil. Dessa forma, o PT, na quarta tentativa de Lula assumir a presidência, adotou, na campanha de 2002, o compromisso de dar continuidade à política de estabilização econômica e equilíbrio fiscal a que anteriormente havia se oposto. A crítica ao governo FHC se focava sobretudo na baixa prioridade atribuída às questões sociais (SALLUM JR., 2003).

É importante compreender as transformações pelas quais o PT passou e que possibilitaram sua vitória nas eleições de 2002. O PT surge, no início da década de 1980, com a participação de diversos grupos e setores da sociedade civil, reivindicando um socialismo democrático, construído pela base social, o que fez desse partido uma experiência inédita no Brasil (SAMUELS, 2004). Desde a sua origem, até aproximadamente as eleições de 1994, o PT defendia um programa socialista, o que começa a mudar a partir daí, culminando nas eleições presidenciais de 2002, em que Lula é eleito com um vice-presidente do Partido Liberal, e com um programa que não reivindica o socialismo e se compromete com a estabilidade econômica e o cumprimento dos contratos. Entre as diversas análises realizadas sobre as razões das mudanças do PT, a que parece mais completa afirma que essa mudança se deve a processos foram tanto de natureza exógena, sofrendo influência da dinâmica dos demais partidos na política brasileira e das transformações ocorridas na sociedade civil, como endógena, devido às disputas internas promovidas pelas suas tendências e também pelo fato de o PT ter ganho, no início dos anos 1990, diversas prefeituras e governos estaduais, o que pode ter contribuído para a adoção de posições mais pragmáticas e moderadas (SAMUELS, 2004).

Mesmo tendo sido eleito em 2002 com um programa já bem distante do socialismo, Lula colocava-se como uma agenda crítica ao neoliberalismo, sobretudo no que se refere aos seus impactos sociais. As idéias mais utilizadas na campanha de Lula nessa eleição foram a esperança e a mudança. O tema central da eleição de 2002, que levou grande parte dos eleitores a votar em Lula foi o problema do desemprego e suas propostas de geração de trabalho e renda (CARREIRÃO, 2004). Apesar das mudanças programáticas que ocorreram, a relação que a classe trabalhadora manteve com o PT na sua origem, permanece, no início do século XXI, fazendo grande parte dos trabalhadores terem referência nesse partido (MARQUES; MENDES, 2006).

4. ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária é um fenômeno socioeconômico que tem ganho destaque em diversos países, desde o início dos anos 1990. Trata-se de uma área ainda em desenvolvimento, tanto no que se refere às suas práticas como às suas concepções teóricas. Além disso, há grande diversidade de termos empregados para se referir a fenômenos semelhantes, como economia popular, economia social ou economia solidária.

Entende-se como economia solidária “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” (FRANÇA FILHO, 2002, p.13). Para o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, isso significa que

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, 2003, p.4)

O recente impulso dessas experiências está relacionado com as oscilações no nível de emprego das economias capitalistas e com a crise do chamado Estado do Bem-Estar Social, que levou grupos de trabalhadores desempregados ou autônomos a se organizar de forma autogestionária para produzir, financiar, comercializar ou trocar mercadorias e serviços, criando assim um empreendimento que poderá ser parte da economia solidária (SINGER, 2003; FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004). Para que isso ocorra, esses mesmos autores destacam a necessidade de que haja democracia interna no empreendimento, ou seja, que todos os seus participantes possam trabalhar e tomar decisões no âmbito da organização de forma igualitária e democrática. Assim, o empreendimento solidário nega a separação entre capital e trabalho, que é básica no capitalismo (SINGER, 2002).

Justamente em função da diversidade de termos utilizados para se referir à economia solidária, e também pelo risco de deturpação no seu sentido, setores desse movimento, como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), destacaram o que *não* é economia solidária. Sendo assim, em sua Carta de Princípios o FBES estabelece, entre outros pontos, que a economia solidária

não está orientada para mitigar os problemas sociais gerados pela globalização neoliberal; rejeita as velhas práticas da competição e da maximização da lucratividade individual; rejeita a proposta de mercantilização das pessoas e da natureza; (...) 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 (FBES, 2003, p.5-6)

Há uma grande diversidade nos empreendimentos de economia solidária, porém um elemento em comum é a presença de uma integração entre as dimensões econômica e política (LAVILLE; FRANÇA FILHO, 2006). Isso significa, de um lado, que a economia solidária é uma forma de organização que visa as relações econômicas, seja para produzir um bem, prestar um serviço, consumir, realizar empréstimos ou qualquer outra relação econômica. Já a dimensão política está presente pois um empreendimento só se torna efetivamente parte da economia solidária na medida em que os seus participantes passam a desenvolver uma atividade militante. Segundo esse ponto de vista, a militância não é entendida como uma atividade restrita a partidos políticos ou sindicatos, mas sim como um envolvimento dos participantes em todas as questões relativas ao empreendimento econômico solidário, suas decisões e organização, além de seu relacionamento com a comunidade (LAVILLE; FRANÇA FILHO, 2006). Portanto, a integração da dimensão econômica e política do empreendimento da economia solidária faz com que seus participantes tomem consciência da realidade e limites do trabalho e da sociedade, praticando o que Singer considera como “socialismo no plano da produção” (SINGER, 1998, p.128).

Apesar de recente em diversos aspectos, a economia solidária possui uma origem bastante antiga. Na verdade, o histórico da economia solidária, depende de como a mesma é caracterizada. França Filho e Laville (2004) afirmam que, no caso brasileiro, a economia solidária é reflexo de modos de ação coletivos e populares muito antigos, porém apresenta um novo elemento, que é a diversidade de formas que as iniciativas assumem, articulando luta política com atividades econômicas. Já Singer (2003) afirma que a economia solidária é um modo de produção e distribuição, assim como a produção doméstica ou capitalista, com origem relacionada às lutas operárias do início do capitalismo. A associação de trabalhadores com finalidades econômicas teria sido uma alternativa às duras condições de trabalho impostas pelos primeiros capitalistas.

Costuma-se caracterizar a unidade de produção da economia solidária como empreendimento econômico solidário (EES), que pode assumir a forma de uma

associação, cooperativa ou mesmo de um grupo informal. O que caracteriza o EES não é seu formato legal, mas seu modo de funcionamento. Para diferenciá-lo da forma de produção capitalista, as relações de trabalho ali desenvolvidas atuam em favor de vínculos sociais qualitativos, baseados em novos princípios e valores, como a autogestão, que levariam a um questionamento das relações de trabalho capitalistas (PINTO, 2004).

Desde o final dos anos 1990, tanto no Brasil quanto na Venezuela, tem crescido o número de empreendimentos de economia solidária. Cerca de 70%, dos quase 15.000 EES já identificados no Brasil, começaram suas atividades a partir de 1990 (SENAES, 2006). Na Venezuela esse crescimento foi ainda maior, passando de cerca de 800 cooperativas em 1998 para 154.736 solicitações de legalização de cooperativa em 2004 (DIAZ, 2006).

Ainda na década de 1990, acadêmicos, movimentos sociais e ONGs também passaram a defender a economia solidária como um outro modelo de organização social do trabalho, baseado na autogestão. No Brasil passou-se a utilizar o termo Entidade de Apoio e Fomento (EAF) para se referir a essas organizações que visam a promoção da economia solidária.

Ainda que muitos autores remetam a origem da economia solidária a processos do passado, há pouca divergência quanto ao motivo pelo qual esse movimento ganhou força a partir da década de 1990. O surgimento desse fenômeno é, de forma geral, atribuído ao atual estágio do capitalismo, neoliberal e globalizante, com seus processos de abertura de mercados, desindustrialização e financeirização, provocando flexibilização nas relações trabalhistas, desemprego e redução de direitos. De fato, no Brasil, com alguma variação regional, os motivos mais apontados pelos empreendedores da economia solidária para iniciar um EES são: buscar uma alternativa ao desemprego, obter uma complementação de renda e obter maiores ganhos em um empreendimento associativo (SENAES, 2006).

Não há consenso quanto ao significado estratégico da economia solidária. Para alguns trata-se de uma forma de combate à pobreza, enquanto outros a consideram uma alternativa ao desemprego. Um terceiro grupo acredita na perspectiva da emancipação social e disputa do modelo econômico dominante a partir da economia solidária. Essa terceira maneira de formular o objetivo final da economia solidária relaciona-se com a importante contribuição histórica que é devida aos socialistas utópicos. Os autores que ficaram assim conhecidos, como Owen e Fourier, colaboraram diretamente com o movimento cooperativista ao formular e

tentar por em prática um sistema social alternativo ao capitalismo (SINGER, 2003).

4.1. As distintas possibilidades da economia solidária

O esclarecimento sobre as diferentes formas de conceber a economia solidária é necessário, pois tem implicações não só na prática desse movimento, como na sua relação com o Estado e com as políticas públicas.

Na concepção de Paul Singer (1998; 2001; 2002; 2003), a economia solidária é uma forma de organização referenciada no socialismo utópico. Essa formulação atribui grande importância à democracia e ao fortalecimento da sociedade civil, já que defende-se a possibilidade de uma revolução social, em que um sistema socialista se desenvolve por dentro do capitalismo, por meio de mudanças superestruturais, e sem necessidade de revolução política. Daí decorre a caracterização que é atribuída à teoria de Singer, de “Revolução Social Socialista” (PINTO, 2004, p.26).

Ainda nessa definição, a cooperativa seria um implante socialista no capitalismo, devendo ser capaz de demonstrar sua superioridade em termos de eficiência e produtividade, tal como as empresas capitalistas. Isso traz um risco, reconhecido por Singer, de degeneração desses implantes socialistas, que podem passar a se orientar pela lógica do mercado capitalista. Ainda assim, Singer afirma que a cooperativa possui todas as condições para a desalienação do trabalho, e conseqüente realização do socialismo no plano da produção, ao superar a contradição entre capital e trabalho (SINGER, 1998). Esse espírito cooperativista ou a consciência socialista presentes nos empreendimentos de economia solidária, no entanto, não surgem espontaneamente. O desejo da desalienação depende da consciência do estado de alienação. Por essa razão, a tarefa educativa torna-se fundamental (SINGER, 1998).

Deve-se atribuir uma atenção especial à formulação de Singer, sobretudo para compreender a política pública brasileira de economia solidária, pois além de um teórico reconhecido, ele veio a se tornar o primeiro secretário nacional de economia solidária, quando criou-se um órgão no governo federal responsável por essa área. Além disso, Singer possui um longo histórico de militância política socialista, sendo um membro importante do Partido dos Trabalhadores desde a sua fundação. Por fim, Singer participou ativamente da fundação e estruturação de entidades da sociedade civil que trabalham com economia solidária, como a

Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo, surgida em 1998.

Uma segunda formulação também bastante influente é a do francês Jean-Louis Laville, que muitas vezes conta com a colaboração de outro brasileiro, Genauto França Filho (LAVILLE, 2001; FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004; LAVILLE; FRANÇA FILHO, 2006). Pinto (2004, p.30) denomina essa formulação de “economia plural”. Nessa teoria ressalta-se que, mesmo em sociedades onde o predomínio do capitalismo é incontestável, permanece existindo outras formas de organização do trabalho (LAVILLE, 2006). Sua perspectiva parte de uma crítica à subordinação da dimensão social à econômica. As iniciativas de economia solidária teriam um valor político ao reafirmarem a economia como função de organização social.

Vale destacar que Laville estuda mais detalhadamente o quadro francês, onde a economia solidária surge com mais força nos setores do chamado “terciário relacional”, ligado a serviços sociais. Afirma-se que o princípio de funcionamento da economia solidária deve ser distinto do capitalista, pois baseia-se na reciprocidade. O sentido plural estaria em reafirmar a relação entre econômico e social, ainda que com suas tensões. Não se pretende, portanto, reverter o sistema ou substituir o Estado, mas instituir uma nova regulação baseada na complementaridade entre aspectos redistributivos e da solidariedade. Os critérios para definição de empreendimentos de economia solidária, partindo de uma perspectiva sociológica e antropológica, envolveriam a pluralidade de princípios econômicos, a autonomia institucional, a democratização dos processos decisórios, a sociabilidade comunitário-pública e a finalidade multidimensional (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2004).

A última formulação que se deseja destacar, é a de José Luis Coraggio, para quem a utopia da economia solidária seria

uma economia onde a combinação de princípios de institucionalização está subordinada à lógica de reprodução da vida de todos, onde as mais diversas motivações humanas coexistem e se integram em diversas culturas, onde o desejo de lucro é uma entre outras motivações, claramente limitada pela racionalidade reprodutiva inter-geracional, onde uma parte crescente dos trabalhadores se organizam e autogestionam sem o domínio de patrões, em trabalhos de qualidade e dentro de uma multiplicidade de formas de produção e reprodução (CORAGGIO, 2007, p.12)

Também aqui se reconhece a possibilidade de co-existência com o capitalismo, porém destacando que a economia solidária representa a derrota do projeto neoliberal de transformar tudo em mercadoria. Os empreendimentos de

economia solidária, voltados para a produção e reprodução, mas não para a acumulação do capital, promoveriam um desenvolvimento com bases solidárias. Coraggio estuda se, a partir dessa economia popular, não surgiriam formas mais eficientes e eficazes para a reprodução da vida. Dessa forma, seria possível constituir um novo setor econômico, por meio de intercâmbios regulares com o setor público e do capital, que possibilitasse a reprodução ampliada dos membros da sociedade. Por essa razão, é feita a defesa de uma ação pública que invista no desenvolvimento desse setor, e não no simples combate focalizado à pobreza. Além disso, seria necessário captar recursos adicionais provenientes do subsistema capitalista, direcionando-os à economia popular (CORAGGIO, 2007).

Nas três formulações aqui apresentadas sobre a economia solidária há um entendimento subjacente sobre qual deveria ser o papel do Estado nesse campo. França Filho e Laville (2004), por exemplo, apontam as múltiplas possibilidades de parcerias entre economia solidária e poder público, porém alertando para o grande perigo representado pela interferência do Estado nos empreendimentos. Singer (1998) defende uma revolução social e um protagonismo quase absoluto da sociedade civil, enquanto Coraggio (2007) defende um papel central para o Estado no direcionamento de recursos para a economia popular e para a regulação do capital. É preciso agora verificar se alguma dessas concepções se faz mais perceptível nas experiências de políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela.

4.2. Economia solidária como objeto da ação governamental

A economia solidária é hoje uma importante área de pesquisa, porque se relaciona com a crise do trabalho formal e o desemprego, mas também com educação, cultura e outras áreas a partir das quais caberia desenvolver estudos, e também políticas públicas. Dessa forma, as políticas públicas de economia solidária podem ter diferentes objetivos e enquadramentos, dependendo de como forem concebidas.

É importante conhecer quais são as ações desenvolvidas pelos governos e sociedade civil quando se trata de economia solidária, já que isso determina o caráter dessa política pública.

Já houve algumas pesquisas e publicações destinadas à tentativa de sistematizar experiências e auxiliar na implementação de novas políticas públicas de

economia solidária. Alves (2006), por exemplo, analisa as ações desenvolvidas nos municípios brasileiros de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos, todos no estado de São Paulo. Nos casos analisados, excetuando São Carlos, as ações foram iniciadas na década de 1990, sendo, portanto, parte de um grupo pioneiro.

Essas primeiras experiências de políticas públicas de economia solidária em nível local tinham como foco o problema do desemprego (ALVES, 2006). Além disso, o autor destaca a grande presença de trabalhadores autônomos, sem carteira de trabalho assinada, que faz crescer enormemente a informalidade no Brasil ao longo do final do século XX. Alves (2006) afirma ainda que a maioria das ações em economia solidária nesses municípios se inicia por iniciativa do poder público local, ainda que todos afirmem que há participação social em diferentes processos da sua gestão.

Outro elemento ressaltado pelo autor é que nenhum dos municípios pesquisados possui uma política de economia solidária bem definida. Todos modificam constantemente suas ações, o que Alves (2006) aponta como positivo, já que refletiria a experiência adquirida e os avanços ocorridos.

Girard (2006), analisando o caso das políticas do estado da Bahia e dos municípios de Recife e Aracaju, afirma que há ainda uma dificuldade dos gestores públicos em convidar a sociedade civil para formular em conjunto a política pública. Ainda assim, o que esta autora destaca em relação a essas experiências é que em Aracaju havia um foco na qualificação da mão-de-obra de empreendimentos econômicos solidários com excelentes resultados, enquanto em Recife havia uma análise prévia, muito bem estabelecida, que reflete sobre quais são as oportunidades e melhores regiões de atuação para cada um desses empreendimentos. Já quanto ao estado da Bahia, as ações pareciam ser ainda muito incipientes.

França Filho (2006), ao analisar os mesmos casos que Girard (2006), acrescidos do município de São Paulo, destaca que todos envolvem políticas em construção, fundadas em parcerias, com forte vocação indutiva e voltadas para a organização da sociedade.

Em formatos variados com variações em cada local, as políticas de economia solidária em nível municipal, portanto, envolvem ações de sensibilização da população, incentivos e instrução para a formação de cooperativas, associações e outros grupos autogestionários. Esse trabalho muitas vezes ocorre em parceria com uma outra instituição, como uma universidade ou ONG que é contratada ou firma-se

um convênio. Como a prefeitura não pode obrigar ninguém a participar desses cursos e sensibilizações, e como o público-alvo é extremamente vulnerável, em diversos casos ocorre a concessão de bolsas ou benefícios financeiros para famílias de baixa renda que participem dessas políticas.

Outras iniciativas comumente encontradas em uma política pública de economia solidária são a construção ou cessão de espaços públicos para abrigar empreendimentos econômicos solidários, a instituição de um programa de micro-crédito e a realização de feiras e eventos de comercialização e intercâmbio de experiências.

Quando essas ações passaram a ser desenvolvidas em âmbito regional ou nacional, começaram a haver algumas mudanças no perfil das ações desenvolvidas. Iniciou-se um maior debate sobre um marco legal adequado, que incentive a opção pela formação de empreendimentos autogestionários, por exemplo. Em trabalho desenvolvido previamente a esta dissertação, pesquisando a caracterização da economia solidária em políticas públicas, foi possível constatar que havia, até junho de 2006, cinco leis estaduais tratando sobre o tema no Brasil (MARCHESINI, 2006). Todas essas leis apresentam um texto bastante semelhante, com caracterizações praticamente iguais sobre economia solidária, objetivos e instrumentos da política. É comum ainda a justificativa do combate à pobreza ou ao desemprego e a instituição de um conselho para garantir a participação da sociedade civil.

Por fim, é preciso explicitar quais são as ações vinculadas às políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela, que são o objeto deste estudo. Começando pelo Brasil, as ações desenvolvidas na política nacional envolvem:

- Fomento e assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária – adquire equipamentos e provê assistência a cadeias produtivas de empreendimentos solidários que atuam em áreas como a produção de mel e a reciclagem de materiais;
- Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário – contratação e capacitação de agentes comunitários para a promoção e articulação dos empreendimentos solidários;
- Fomento a finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários – convênios e acordos de cooperação com bancos públicos e comunitários para ampliar a oferta de crédito aos empreendimentos solidários;
- Formação de formadores, educadores e gestores públicos para atuação em

economia solidária – parcerias com órgãos governamentais e da sociedade civil para capacitação e instalação de centros de formação em economia solidária;

- Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários – promoção de feiras e outras formas de comercialização;

- Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária – apoio e sistematização de iniciativas, além da promoção de fóruns de debate e articulação entre gestores públicos de economia solidária;

- Cadastro de empreendimentos e entidades de apoio para manutenção e ampliação do Sistema de Informação em Economia Solidária – estímulo a novos cadastros e atualização dos dados existentes;

- Recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão – apoio e assessoria a trabalhadores para que se organizem e assumam a gestão de empresas em processo falimentar;

- Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária – apoio à realização de pesquisas e publicações sobre o tema;

- Fomento a Incubadoras de empreendimentos econômicos solidários – convênios e parcerias para o fortalecimento de entidades que se destinam à promoção e formação de novos empreendimentos econômicos solidários;

- Elaboração do marco jurídico da economia solidária – elaboração, proposição e articulação para normas jurídicas mais favoráveis ao desenvolvimento da economia solidária.

Na Venezuela é muito mais difícil identificar todas as ações que vem sendo desenvolvidas como política nacional de economia solidária, já que, como será mais detalhado adiante, hoje essas políticas são uma diretriz para todo o governo. Nesse sentido, há políticas desse tipo sendo desenvolvidas por órgãos como o Ministério da Educação ou a PDVSA, empresa petrolífera estatal. Assim, vale a pena destacar apesar as duas medidas mais relevantes do ministério que é específico da economia solidária. Essas medidas envolvem a organização de Núcleos de Desenvolvimento Endógeno, em que toda uma comunidade se organiza em diversos empreendimentos econômicos autogestionários, assumindo também ações sobre suas necessidades sociais, além da realização, em larga escala, de cursos de formação técnica e política para a organização de novos empreendimentos solidários por todo o país. Percebe-se, já a partir daqui, que a política venezuelana é

muito mais ampla, já que pretende organizar a população em diversas dimensões, e não apenas para a gestão de um empreendimento econômico.

O que distingue a economia solidária, termo utilizado pela política pública brasileira, da economia popular, denominação inicialmente utilizada pela política venezuelana, é bastante impreciso. As poucas tentativas de fazer essa diferenciação reconhecem que os dois conceitos se referem a um espaço de vida social e trabalho intermediário entre o Estado e o mercado (FRANÇA FILHO, 2002). Segundo França Filho (2002), a economia popular seria particularizada por se referir a empreendimentos de base comunitária, restritos à atuação local. Essa caracterização poderia ser aplicada também para a economia comunal, como passou a ser chamada, a partir de 2007, a política pública venezuelana. O perigo dessa caracterização estaria no fato de que, sem um projeto de desenvolvimento mais geral, a economia popular, ou comunal, poderia cumprir apenas um papel de dar condições marginais de sobrevivência para os mais pobres, sem grandes impactos na alteração do sistema capitalista (FRANÇA FILHO, 2002).

Percebe-se nas entrevistas realizadas, tanto na Venezuela como no Brasil, que os principais atores envolvidos com essas políticas públicas não são capazes de identificar uma diferença clara entre os conceitos de economia solidária, economia popular ou comunal. A escolha do termo em cada país apareceu na pesquisa como fruto de acasos circunstanciais, sem maiores implicações no que veio a ser o desenho da política pública. Esse fato, porém, constitui uma fragilidade, que foi explorada por um acadêmico venezuelano entrevistado, que se define como de oposição ao governo Chávez, e atacou a “confusão” e falta de “ação pensada, refletida” do governo Chávez, que estaria presente na adoção do termo “economia popular”, sem uma caracterização mais criteriosa. Nas entrevistas no Brasil, não houve essa problematização, porém nenhum entrevistado se identificou como de oposição ao governo Lula, fato que provavelmente influencia a decisão de questionar ou não os conceitos utilizados. Essa falta de diferenciação entre economia solidária e economia popular, portanto, confirma o pressuposto inicial de que se trata de uma política do mesmo tipo.

Antes de passar à análise dos dados obtidos, a seção seguinte apresentará a metodologia adotada neste trabalho.

5. METODOLOGIA

5.1. O estudo de casos comparados

Metodologia é a forma de se conduzir a pesquisa de maneira sistemática, em busca da aquisição de conhecimentos (LANDMAN, 2003). Dessa forma, a opção básica deste trabalho foi por realizar um estudo comparativo. Os casos analisados são os processos de formação das políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Essa opção se justifica pela afirmação de Cobb, Ross e Ross (1976) que consideram a formação da agenda governamental um processo ideal para análises comparativas. Tais estudos, no entanto, só recentemente passaram a ser realizados de forma sistemática, com destaque para a aplicação do modelo de formação da agenda governamental em sistemas parlamentaristas, realizado por Zahariadis (2003). Outra iniciativa de estudos comparados que merece destaque é o Projeto Agenda de Políticas Públicas, apresentado por John (2006), que realizou diversas análises de casos europeus, consolidadas em uma edição do *Journal of European Public Policy*.

Segundo Eisenhardt (1999), estudos de caso são uma estratégia de pesquisa focada no entendimento sobre a dinâmica presente num determinado contexto ou cenário singular, que neste caso é o contexto latino-americano nos primeiros anos do século XXI. Geoge e Bennett (2004) afirmam ainda que a abordagem do estudo de caso envolve o exame detalhado de um episódio histórico e suas explicações que pode ser generalizável para outros eventos. As vantagens do estudo de casos estão no seu potencial de identificar mais claramente os indicadores que se relacionam com conceitos teóricos, atingindo alto grau de validade conceitual, além da possibilidade de formular novas hipóteses teóricas e da facilidade em examinar profundamente as relações causais, podendo levar à compreensão de relações causais complexas (GEORGE; BENNETT, 2004). Já as limitações do estudo de caso, segundo os mesmos autores, incluem a dificuldade em apontar a representatividade de um caso particular e a fraca capacidade em estimar a frequência da relação entre causa e efeito verificada numa amostra de casos.

Um método particularmente relevante para o estudo de caso é o traçado do processo (*process-tracing*), que busca identificar as relações entre possíveis causas e os resultados observados (GEORGE; BENNETT, 2004). Nesse sentido, a análise de diversas fontes de dados pode indicar se o caso analisado revela os efeitos de

determinadas variáveis para a ocorrência dos resultados observados. Assim, a comparação entre dois ou mais casos pode revelar a consistência de uma variável observada, ou mesmo a existência de novas variáveis.

O estudo comparativo, no entanto, possui algumas particularidades que precisam ser abordadas. O objetivo básico de estudos comparativos pode ser resumido na obtenção de conhecimento por meio de quatro procedimentos (LANDMAN, 2003). Em primeiro lugar, tais estudos partem de uma descrição contextual detalhada dos casos analisados. A comparação permite então que se classifique os casos de diferentes formas, gerando tipologias que reduzem a complexidade dos múltiplos casos, ao agrupar aqueles que possuem determinadas características em comum. Em seguida, os estudos comparativos permitem a formulação de hipóteses, que são relações entre variáveis testadas para verificar se explicam determinada situação. Por fim, estudos comparativos podem gerar previsões, que são generalizações para outros casos, ainda não analisados, com base na pesquisa realizada (LANDMAN, 2003).

Além disso, há dois caminhos básicos para realizar tais estudos. Ou se compara entre sistemas semelhantes para verificar qual é a variável que determina uma determinada diferença que se deseja analisar, ou se compara entre sistemas considerados distintos, para identificar a variável que determina uma característica comum encontrada (LANDMAN, 2003).

Este trabalho reconhece como fundamental a realização de estudos comparativos para analisar as políticas públicas latino-americanas. Os estudos comparados em uma mesma região, por fatores relacionados à elementos históricos e culturais compartilhados, são identificados como sendo do tipo que busca analisar as diferenças fundamentais entre sistemas semelhantes (LANDMAN, 2003). Porém, na América Latina há uma grande escassez de estudos comparativos desse tipo. Em função disso, este trabalho cumpre apenas dois dos quatro objetivos possíveis para estudos comparativos, que são uma descrição detalhada dos casos e o levantamento de hipóteses.

5.2. Abordagem qualitativa

O fato de ser um estudo comparativo envolvendo apenas dois países também está relacionado com a opção por se adotar uma abordagem qualitativa neste trabalho. Por ser um tema e um método pouco utilizados é necessário, como afirma

Landman (2003), realizar uma distinção qualitativa das categorias, antes de iniciar um processo de definir medidas e atribuir valores. A abordagem qualitativa oferece a possibilidade, a partir de descrições ricas e bem fundamentadas, de contribuir com a teoria, revisando a estrutura teórica adotada (VIEIRA, 2004).

Como forma de minimizar a subjetividade da pesquisa qualitativa e garantir sua cientificidade é preciso explicitar suas perguntas, conceitos e variáveis, além de descrever detalhadamente seus procedimentos de campo (VIEIRA, 2004). A opção pela abordagem qualitativa deve-se ainda às próprias características do modelo teórico que será adotado. No caso desta pesquisa, pretende-se verificar como se aplica o modelo de formação da agenda governamental de Kingdon (1995) nos casos das políticas de economia solidária do Brasil e da Venezuela. Soroka (1999), por exemplo, faz duras críticas à aplicação quantitativa do modelo de Kingdon, afirmando que a única maneira de distinguir uma janela de oportunidade de políticas públicas de outra é por uma detalhada descrição qualitativa.

5.3. Objeto de estudo e levantamento de dados

Já foi explicitado que o objetivo deste trabalho é comparar as políticas públicas nacionais de economia solidária no Brasil e na Venezuela, identificando semelhanças e diferenças em termos de formação da agenda governamental. O objeto de estudo, portanto, são as políticas públicas nacionais de economia solidária no Brasil e na Venezuela. Pode-se considerar que uma política pública se inicia no momento em que está formalizada em lei ou regulamento e há uma organização estatal por ela responsável. Ao utilizar o termo 'nacional' não se pretende atribuir qualquer sentido de integração entre governos locais, estaduais e central. Talvez o mais adequado para o caso brasileiro fosse utilizar o termo política federal, mas optou-se por não fazê-lo pois a Venezuela não é uma República Federativa, e sim uma República Bolivariana, e nesse sentido o termo nacional é o que pode atender a ambos. Assim, o que se quer deixar claro é que não foram analisadas as políticas locais ou regionais de economia solidária, exceto quando se verificou que alguma dessas experiências teve relação com o surgimento das políticas nacionais, caso em que essa relação será apontada.

Esta pesquisa foi realizada entre o final do ano de 2006 e início de 2008, entrevistando atores relevantes para as políticas públicas de economia solidária no Brasil e economia popular na Venezuela. É importante ressaltar, porém, que o

período de análise considera todos os eventos do passado que se mostraram relevantes ao estudo. Foram realizadas nove entrevistas, sendo cinco na Venezuela e quatro no Brasil.

Na Venezuela os entrevistados foram:

- Olly Millan, ex-ministra de Economia Popular que participou da estruturação deste ministério;
- Mariana Almeida, assessora do Ministério da Agricultura e ex-assessora do Ministério de Economia Popular;
- Oscar Bastidas-Delgado, professor e pesquisador de cooperativismo;
- Henry Rafael Baldayo López, deputado, presidente da Subcomissão de Economia Popular na Assembléia Nacional;
- Juan Chávez López, assessor técnico da Assembléia Nacional.

No Brasil, os entrevistados foram:

- Paul Singer, secretário nacional de economia solidária, professor e pesquisador;
- Fernando Kleiman, chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Economia Solidária e ex-membro da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo;
- Daniel Tygel, membro da Secretaria Executiva Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária;
- Rosana Kirsch, membra da Secretaria Executiva Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Adotou-se como critério de seleção dos entrevistados a escolha de representantes de grupos naturais, entendidos como aqueles que a teoria e os dados encontrados apontam como mais relevantes (GASKELL; BAUER; GASKELL, 2002). Assim, os entrevistados desta pesquisa foram selecionados em função de ocuparem funções, tanto no governo quanto na sociedade civil, que são relevantes, segundo a teoria de Kingdon (1995), para a formação da agenda governamental. Ao mesmo tempo, a definição precisa de quem entrevistar em cada caso passou também pela citação por parte de outros entrevistados. Assim, a cada entrevista realizada se buscou levantar nomes para compor a próxima entrevista. Aqueles que foram indicados por mais de um entrevistado foram procurados e parte desses foi entrevistada.

Os entrevistados não foram identificados nas referências realizadas, para

preservar sua condição profissional, com exceção de algumas passagens do secretário nacional de economia solidária no Brasil, Paul Singer e da ex-ministra Olly Millan, que foram identificados para garantir a validade da informação, uma vez que estes ocuparam um papel central no processo.

Um tópico guia, ou roteiro orientador foi utilizado nas entrevistas semi-estruturadas, e segue como apêndice A. É importante destacar, no entanto, que o tópico guia é compreendido como um instrumento flexível, que recebeu alterações que se mostraram necessárias para o levantamento de dados. Esse roteiro é uma adaptação do que foi utilizado por Kingdon na pesquisa que originou o modelo que é adotado como referência para este estudo. As principais questões que o roteiro aborda são as mesmas nas quais a teoria se foca. Procurou-se verificar como os entrevistados reconstituem o surgimento da política pública analisada, quais características o entrevistado atribui a essa política, quais problemas ele evoca para justificá-la, como ele reconstrói a conjuntura política e a formulação de alternativas de ação, além de quais atores o entrevistado julga influenciarem a política, e com quais recursos e interesses o fazem.

Todas as entrevistas foram gravadas, garantido a confidencialidade das mesmas, e posteriormente transcritas para evitar a perda de dados. Nos dois países os entrevistados foram solicitados a disponibilizar um endereço de correio eletrônico para complementar informações posteriormente, se fosse necessário. A transcrição de todas as entrevistas encontra-se à disposição para consultas.

Deve-se esclarecer ainda que, sendo o pesquisador brasileiro, foram realizadas duas viagens à Venezuela, uma em 2006 e outra em 2007, para conhecer a conjuntura e aproximar-se da realidade daquele país. As entrevistas na Venezuela foram realizadas todas entre junho e julho de 2007, enquanto as entrevistas no Brasil ocorreram entre outubro de 2007 e fevereiro de 2008.

Foram analisados também alguns documentos relevantes, apesar de estes apontarem mais para as características e resultados do que para a forma de origem das políticas públicas. Ainda assim, esses dados têm relação direta com o espaço que a mesma conquistou na agenda governamental. Sendo assim, foram analisados:

- O Plano Plurianual 2003-2007 do Governo Federal brasileiro com as respectivas revisões anuais;
- O projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011 do Governo Federal brasileiro;
- Orçamento da União (Brasil) de 2004 a 2007;

- Resoluções da Conferência Nacional de Economia Solidária (Brasil);
- Orçamento anual da Venezuela de 2004 a 2007;
- Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação 2001-2007 (Venezuela);
- Lei dos Conselhos Comunais (Venezuela);
- Lei Especial de Associações Cooperativas (Venezuela).

Todos esses documentos foram analisados buscando verificar a adequação entre os conceitos adotados nas entrevistas ou documentos, os recursos destinados para tanto e a definição teórica sobre formação da agenda governamental.

5.4. Forma da análise

Segundo Gondim et al (2005), é importante que o estudo de caso procure realizar tanto a triangulação interna, integrando a análise de várias fontes de dados, quando a triangulação externa, validando seus achados com pesquisas realizadas por outros autores sobre o mesmo tema. Nesta pesquisa, realizou-se a triangulação interna ao utilizar conjuntamente os dados documentais e as entrevistas semi-estruturadas. Quanto à triangulação externa, o referencial teórico foi constantemente aprimorado e complementado, buscando incluir novas pesquisas sobre formação da agenda governamental e sobre América Latina.

Quadro 1: Categorias de análise e esquemas interpretativos.

CATEGORIAS GERAIS			
Problemas: Identificação da definição de problema	Alternativas: Identificação das propostas apresentadas	Política: Identificação do contexto político e suas alterações	
CATEGORIAS ESPECÍFICAS			
ESQUEMAS INTERPRETATIVOS	Eventos Focalizadores: (1) Análise e identificação da estrutura narrativa (ex:narrativas de declínio, progresso, controle, responsabilização e vitimização); (2) Análise e identificação do tipo de estratégia persuasiva (ex:emprego de metáforas e estabelecimento de relações causais).	Congruência com valores da comunidade e aceitação pública: (1) Análise da estratégia persuasiva com relação à imagem da proposta; (2) Identificação da criação de vínculos entre a representação das soluções, questões técnicas e valores políticos.	Clima nacional (<i>national mood</i>): (1) Identificação e análise de prioridades e questões vistas de forma positiva e negativa pela população.
	Utilização de indicadores e feedback da ação governamental (1) Análise da utilização da estratégia de mensuração como estratégia narrativa (2) Análise da estratégia persuasiva e estabelecimento de relações causais baseada nessas categorias	(3) Identificação e análise da estratégia de difusão das propostas nas comunidades especializadas e junto ao público.	Mudanças no governo: (1) Identificação e análise de alterações nos cargos governamentais relevantes para as políticas analisadas.
		Utilização de estudos de viabilidade técnica (1) Análise da argumentação em torno da aplicabilidade das propostas. (2) Verificação do estabelecimento de vínculo entre propostas e problemas como estratégia para elevação do tema na agenda.	Forças políticas organizadas: (1) Identificação e análise das forças políticas organizadas e de sua participação

Fonte: Capella (2004) com adaptações.

Este trabalho confronta os casos analisados com o modelo de formação da agenda governamental formulado por Kingdon (1995), que foi apresentado no capítulo 2. Porém, destaca-se desde já que, para que o estudo de caso tenha valor como estratégia de pesquisa, além de uma descrição detalhada dos casos analisados, é preciso realizar uma comparação eficaz entre os fatos e o modelo teórico utilizado (GONDIM et al, 2005). O quadro 1, formulado a partir do modelo de Kingdon, ilustra de forma simplificada a estratégia que foi utilizada, de identificar entre os dados coletados os segmentos passíveis de serem categorizados conforme a teoria adotada. Dessa forma, a transcrição das entrevistas e os textos

documentais analisados foram fragmentados em trechos que fossem compatíveis com as categorias apresentadas no quadro 1, que por sua vez foi construído a partir das variáveis apresentadas na teoria. Assim, foi possível identificar quando os dados estavam de acordo com aquilo que a teoria propõe, e quando apresentavam algum elemento divergente ou imprevisto.

A escolha de um método de análise de dados envolve também considerações sobre o fenômeno que está sendo analisado. A análise de conteúdo visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema, prestando-se tanto a fins exploratórios como de verificação (VERGARA, 2006). Além disso, “a análise do discurso é um método que visa não só apreender como uma mensagem é transmitida, como também explorar o seu sentido” (VERGARA, 2006, p.25). Nesse sentido a análise do discurso permite reconhecer o significado tanto daquilo que está explícito quanto do que está implícito. Por essa razão, este trabalho optou por utilizar a análise de discurso na análise dos dados.

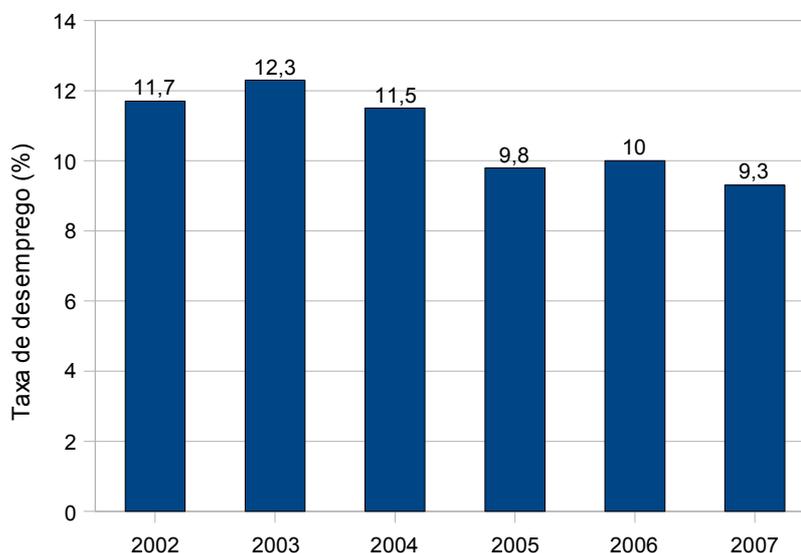
Até este ponto já se introduziu e apresentou os objetivos deste trabalho, explicitou-se o referencial teórico utilizado, realizou-se a contextualização dos casos, apresentou-se os conceitos em torno da economia solidária e, nesta última seção, buscou-se esclarecer a opção metodológica deste trabalho. Finalmente, no próximo capítulo, será apresentada a análise dos dados relativos à formação da agenda governamental no Brasil e na Venezuela, a partir das políticas públicas de economia solidária.

6. ANÁLISE DE DADOS

O primeiro elemento a ser considerado, preliminarmente à análise de dados, é a evolução de indicadores de pobreza e desemprego no Brasil e Venezuela no início do século XXI. Isso porque, como visto anteriormente, esses problemas tiveram forte impacto na conjuntura da década de 1990, que permitiu as eleições de Lula e Chávez, cujos governos vieram a instituir políticas de economia solidária. Assim, é importante verificar como esses elementos se comportam ao longo dos primeiros anos dessas políticas.

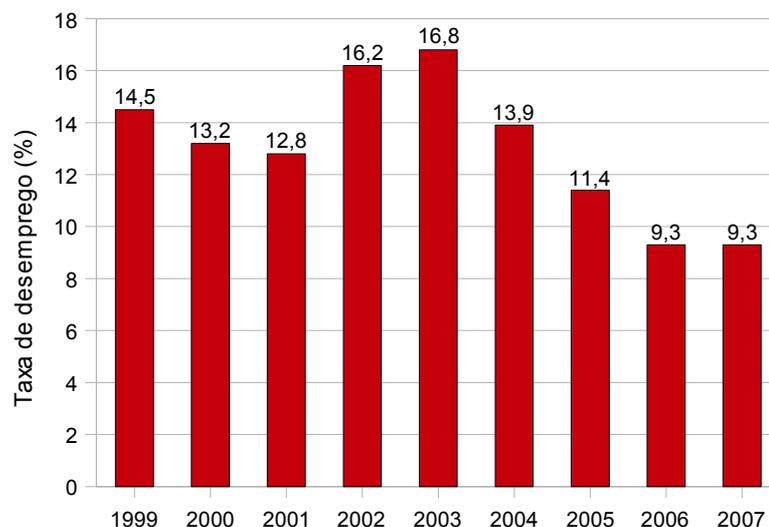
Os gráficos 5 e 6 apresentam a evolução do índice de desemprego no Brasil e na Venezuela, respectivamente. É importante considerar que os dados aqui considerados, assim como ocorrerá a seguir com os dados sobre pobreza, apresentam uma metodologia de cálculo distinta da utilizada nos gráficos de 1 a 4, por uma questão de disponibilidade de informação. Assim, deve-se atentar para a tendência apresentada, e não para os valores em si.

Gráfico 5 – Taxa de desemprego no Brasil após Lula



Fonte: PME/IBGE apud IPEA (2008)

Gráfico 6 – Taxa de desemprego na Venezuela após Chávez

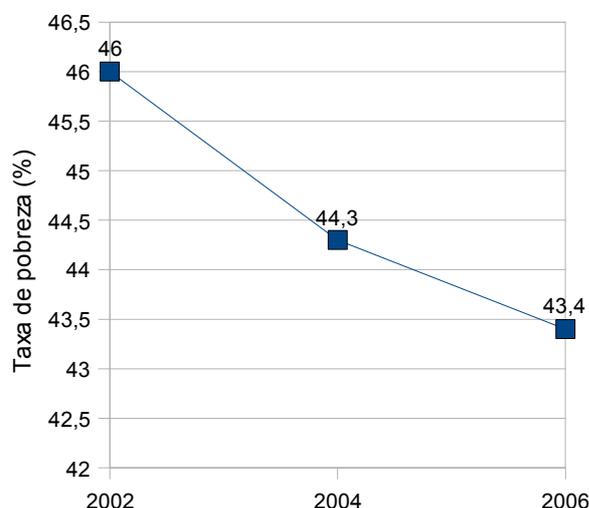


Fonte: Morillo (2007)

Verifica-se que tanto no Brasil quanto na Venezuela houve uma redução nos índices de desemprego, mais acentuada no país andino, especialmente após 2004, quando se inicia a política de economia popular. É importante ressaltar, entretanto, que não se pode atribuir esse resultado exclusivamente às políticas de economia solidária. Diversos elementos conjunturais podem ter contribuído, mesmo que as políticas aqui analisadas tenham também alguma participação.

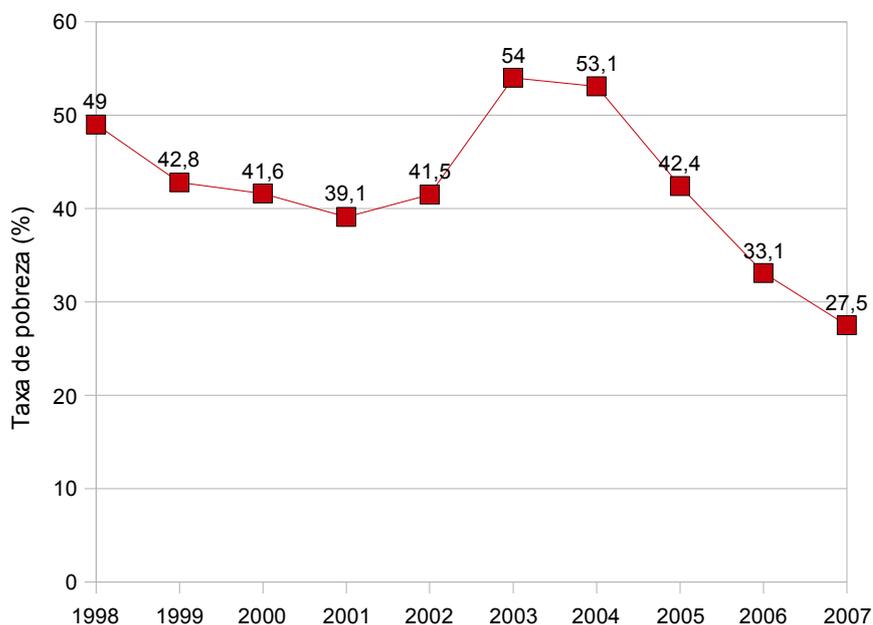
Os gráficos 7 e 8 apresentam a taxa de pobreza total na população do Brasil e da Venezuela, após as eleições dos novos governantes.

Gráfico 7 – Taxa de pobreza no Brasil após Lula



Fonte: BRASIL (2007)

Gráfico 8 – Taxa de pobreza na Venezuela após Chávez



Fonte: INE (2008)

Ainda mais clara é a redução nos índices de pobreza que ocorreu no Brasil e na Venezuela após a posse de Lula e Chávez. Outro elemento que se percebe claramente nos dados venezuelanos é o impacto devastador que a sabotagem petrolífera provocou nos índices sociais daquele país nos anos de 2003 e 2004.

Posto isso, é preciso esclarecer que este capítulo está organizado de forma a apresentar, inicialmente de forma separada, os acontecimentos que promoveram o surgimento da política de economia popular na Venezuela e de economia solidária no Brasil. Evidentemente, desde o início se procura fazer a relação com a teoria, evidenciando o traçado do processo. Uma terceira seção do capítulo procura apresentar as principais relações entre esses dois casos. Em seguida, procura-se detalhar primeiro o papel dos atores governamentais e depois da sociedade civil, fazendo ao final algumas considerações a partir do papel que esses atores tiveram.

6.1. Origem e características da política de economia popular na Venezuela

A política pública de economia popular começa efetivamente na Venezuela entre o final de 2003 e 2004. Há uma primeira fase, no entanto, ainda não de funcionamento desta política pública, mas necessária para sua estruturação. Essa

primeira fase começa com a elaboração da Constituição de 1999, quando se inclui no texto constitucional termos como 'economia social' e o incentivo ao cooperativismo. A incorporação desses conceitos é reivindicada por setores do movimento cooperativista previamente existente na Venezuela, e que hoje fazem oposição ao governo Chávez. É importante destacar, no entanto, que antes deste governo o Estado venezuelano nunca havia privilegiado o modo cooperativo de organização e produção, ainda que tenham ocorrido ações de incentivo ao cooperativismo em determinados momentos (DIAZ, 2006).

O que se percebe, ao longo de todas as entrevistas realizadas na Venezuela, e aproveitando a sistematização da teoria feita por Capella, apresentada no quadro 1, é que a nova Constituição tem um forte impacto nas políticas públicas pois é um momento em que se configura uma nova estrutura para o fluxo político. Isso porque todos os entrevistados venezuelanos citaram a constituinte ao falar sobre como surgiram as políticas públicas de economia solidária. Assim, elementos como a disposição nacional, a formatação de governos, eleições e partidos políticos, além dos limites de atuação das forças políticas organizadas, todos são diretamente afetados por um processo constituinte, o que não foi destacado por Kingdon ao elaborar sua teoria. Certamente isso não invalida a teoria em questão, e se deve ao fato de que um processo constituinte está distante da realidade atual dos Estados Unidos. No entanto, a realidade latino-americana é bem diferente, como mostram as dez assembléias constituintes convocadas na região apenas nos últimos vinte anos⁴.

Já depois da Constituição de 1999, mas ainda no início do governo Chávez, as políticas públicas caracterizavam o que uma das entrevistadas chamou de “primeira etapa do processo revolucionário venezuelano”, que consistia em buscar o desenvolvimento com inclusão social. Ou seja, o objetivo, nas palavras de uma ex-dirigente governamental entrevistada, era “buscar um capitalismo com aspectos mais humanos”. Assim, foram criadas algumas instituições financeiras destinadas a promover a inclusão social, como o Banco do Povo, o Banco da Mulher e o Banco de Desenvolvimento Micro-Financeiro. Tratava-se, portanto, de instituições financeiras que seguem a lógica capitalista, porém objetivando ampliar o acesso a financiamentos e à bancarização da população mais pobre.

Percebe-se, dessa forma, que o problema sobre o qual o governo Chávez centrava inicialmente suas ações era a pobreza e a exclusão. Esses problemas

⁴ As assembléias constituintes em questão ocorreram na Argentina em 1994, na Bolívia em 2006, no Brasil em 1988, na Colômbia em 1991, no Equador em 1997 e 2007, na Nicarágua em 1987, no Paraguai em 1992, no Peru em 1993 e na Venezuela em 1999.

foram definidos nas entrevistas em função de uma situação que não apenas era diferente de um ideal desejado, como era muito pior do que uma condição socioeconômica que o país dispunha alguns anos antes. Podia-se perceber essa pobreza e exclusão tanto por indicadores como por eventos focais de instabilidade como foi o caso do *Caracazo*. A CEPAL (2008) apresenta pesquisa mostrando que a pobreza e indigência na Venezuela chegaram a 48,7% da população em 1994, atingindo 49,4% em 1999, quando Chávez assume o governo, e caindo a 30,2% da população em 2006.

Em várias entrevistas foi citado que a Venezuela vinha sofrendo com um processo de crescente pobreza e exclusão social que os governos anteriores não priorizavam como foco de suas ações. É provável que esse quadro tenha sido fortemente influenciado pela baixa mundial dos preços do petróleo nos anos 1980 e 1990 (VILLA, 2005; FRANKLIM, 2006). Isso demonstra, mais uma vez, a dependência da economia e da sociedade venezuelana como um todo em relação à exploração petrolífera.

Conforme afirmou um dos entrevistados, até o final da década de 1990, “se falava de pobreza, mas se falava pouco”. Porém, após o governo Chávez, “qualquer governo que chegue tem que dar muita importância, muita prioridade a essas coisas”. As ações do governo nesse primeiro momento eram, portanto, medidas para minimizar os danos do sistema capitalista, e que deixaram uma forte marca no fluxo político, pois deslocavam o foco prioritário de recebimento dos excedentes petrolíferos. Os antigos beneficiários da alternância entre AD e Copei, que nunca apoiaram Chávez, começam cedo a mostrar sua insatisfação.

Utilizando os conceitos de Kingdon (1995), nas alternativas de ação que foram implementadas nesse primeiro período, além da criação das instituições financeiras, houve ainda algumas mudanças na estrutura da administração direta, como a criação de um Ministério para o Desenvolvimento da Economia Social. Esse Ministério ainda não tinha um foco claro na economia popular ou solidária, como exemplifica um entrevistado ao criticar que nem mesmo a Superintendência Nacional de Cooperativas (SUNACOOB), que é o principal órgão de relacionamento e fiscalização das cooperativas com o Estado, estava relacionada a esse Ministério.

Ocorre que, nos anos seguintes, a condição política da Venezuela ficou muito mais complexa. Entre os fluxos propostos por Kingdon (1995), o político parece ser aquele que é mais determinante no caso venezuelano. A disposição nacional se alterou, dividindo claramente o país entre aqueles que apóiam o governo Chávez e

aqueles que fazem oposição, cada grupo cada vez mais convicto de sua posição. Determinados grupos empresariais e da mídia, que nunca apoiaram este governo, passam a fazer uma oposição cada vez mais radical, ao mesmo tempo em que a relação de Chávez com os setores populares desorganizados foi reforçada cada vez mais. As políticas destinadas aos pobres se reverteram em grande apoio popular. Ao adotar iniciativas pouco usuais de comunicação, como seu programa de televisão semanal, o *Alô Presidente*, no ar desde 1999, Chávez contribui ainda mais para essa proximidade com a população e para as críticas da oposição.

A popularidade de Chávez ficou evidente nos sucessivos processos eleitorais que ocorreram a partir de sua eleição em 1998. Já no ano seguinte, a população votou pela aprovação da nova Constituição, e em 2000 Chávez foi reeleito, já na nova ordem constitucional. Isso sem contar a vitória de seus partidários nas eleições legislativas ocorridas desde sua primeira eleição.

Por fim, o quadro político deu origem a dois episódios, no ano de 2002, que mudaram os problemas que o governo se propunha a enfrentar, marcando o início de uma segunda fase da revolução bolivariana. Os episódios em questão foram a tentativa de golpe de Estado e a sabotagem petroleira, que polarizaram ainda mais o país, com implicações como perseguições políticas nos ambientes de trabalho e divisões territoriais de bairros. A tentativa de golpe de 2002, que foi conduzida por setores militares, empresarias e da mídia, não se consolidou graças, em parte, à manifestação popular de apoio a Chávez. Diversos entrevistados afirmam que nesse momento foi possível, pela primeira vez, verificar um resultado das ações do governo, que é o aumento da consciência da população. Isso foi um elemento citado como algo que vinha sendo buscado desde o início do governo e se manifestou mais claramente quando a população, sobretudo os mais pobres, se levantou contra a tentativa de derrotar o governo Chávez com o golpe.

O outro episódio foi a sabotagem petroleira, promovida inclusive pelos setores de direção da empresa de petróleo venezuelana, a PDVSA. Essa paralisação, que durou cerca de 3 meses, entre o final de 2002 e início de 2003, teve um forte impacto na economia do país, gerando graves problemas de desabastecimento e desemprego. Essa sabotagem em um setor fundamental da economia venezuelana fez com que o produto interno bruto daquele país caísse brutalmente em 2003.

Em suma, esses dois eventos focais causaram mudanças no fluxo político e na identificação de problemas pelo governo venezuelano. Evidentemente, tanto o governo quanto a oposição dedicaram um bom tempo tentando apresentar e

justificar as ações que tomaram naquele período crítico. Trata-se da manipulação da imagem dos problemas, conforme consta na teoria sobre agenda governamental. A disposição nacional dividiu o país em duas partes com pouca disposição para colaborar entre si, sendo que a parte que apóia o governo era maior que a dos opositores. Além disso, essa própria divisão do país passou a ser um problema a ser considerado, o que evidentemente teve impactos sobre as alternativas de políticas públicas consideradas.

Esses fatos foram citados nas entrevistas com dirigentes governamentais e membros do Legislativo como a evidência de que o governo não poderia se concentrar apenas no combate à pobreza e à exclusão, pois os grupos historicamente beneficiados pela concentração de renda não permitiriam a perda de seus privilégios e radicalizariam sua oposição ao governo. É nesse momento que se identifica um outro problema amplamente citado nas entrevistas com atores governamentais venezuelanos, relativo ao fato de que o governo está, nas palavras de um deputado da base governista, “assentado sobre velhas bases do Estado burguês que são viciadas pela corrupção, ineficiência e burocratismo”. Isso indica que os dirigentes governamentais identificam um problema na própria forma como o Estado venezuelano se estruturava. O que se coloca em questão, com isso, são as próprias regras e instituições governamentais.

É evidente que, se a própria direção da empresa petrolífera estatal venezuelana fez oposição tentando desestabilizar o governo, há algo de errado neste modelo institucional. Daí porque fez-se necessário, por um lado, criar novas formas de atuação do governo, e por outro, investir com força na inversão do modelo socioeconômico, já que o então vigente iria reagir a toda tentativa de incluir novos setores e reduzir as desigualdades. Nas palavras de uma ex-ministra do Ministério para a Economia Popular, esse foi o momento em que “o presidente começa a falar que o processo revolucionário na Venezuela não somente era anti-imperialista, ou não somente é anti-imperialista, mas é um processo revolucionário que pretende construir o socialismo e começa a falar, em 2004, começa a falar com muitíssima força de que esse processo deve ir até a construção do socialismo”. Assim, inicia-se o que essa entrevistada caracteriza como a segunda etapa da revolução bolivariana.

Como consequência desse processo, no final de 2003 é lançado pelo presidente Chávez o plano de atuar por meio de *missiones*, que seriam estruturas paralelas ao Estado, com participação de diversos órgãos, e voltadas para áreas como saúde, educação e geração de trabalho e renda de forma cooperativa. As

áreas de atuação das missões, portanto, são todas sociais. Em cada uma delas, o formato de missões permitiu uma rápida implementação de grandes ações, como o grande intercâmbio com médicos cubanos nas missões da área da saúde, que apresentaram bons resultados na ampliação do acesso à saúde básica. Na área de trabalho e renda, é então criada a Missão *Vuelvan Caras*, em 2004, que é ainda um ano marcado pela forte polarização política, manifesta na realização do referendo revogatório do mandato de Chávez, que havia sido conquistado pela oposição, mas acabou mais uma vez vencido por ele.

A figura das missões refere-se à organização de forças-tarefa que funcionam como fundações e respondem diretamente ao presidente, com maior agilidade para contratações e recrutamento de pessoal (DIAZ, 2006). Os opositores do governo Chávez afirmam que essa é uma forma de reforçar o controle e a dependência da máquina pública em relação ao presidente.

A criação das missões é, portanto, uma decisão de grande importância para a mudança na caracterização do governo Chávez, uma vez que representam o desencanto com a possibilidade de governar com os instrumentos e órgãos então disponíveis, e a opção por criar novas estruturas. Fundamentalmente, o que se buscou com as missões foi dar mais agilidade e eficiência no atingimento de objetivos sociais. Sem dúvida, a partir do momento em que se reconhece o problema de uma estrutura de Estado que favorece a manutenção do *status quo*, a criação das missões deve ser entendida como uma alteração no fluxo político. Dessa forma a atribuição dos órgãos é alterada, com o enfraquecimento e esvaziamento de alguns órgãos onde não se conseguia encaminhar as políticas públicas, enquanto outras estruturas saem fortalecidas.

A política nacional de economia solidária venezuelana surge, portanto, com a missão *Vuelvan Caras*, cujo desenho inicial é proposto por uma comissão de ministros e funcionários. Identifica-se aqui uma adequação entre o processo e a teoria de Kingdon (1995), com o presidente tendo definido pela inclusão do item na agenda, e seus ministros tendo a atribuição de especificar alternativas de ação.

A missão *Vuelvan Caras* é entendida pelo governo venezuelano como uma estratégia de transformação social, econômica e luta contra a pobreza por meio do desenvolvimento endógeno e sustentável (MINEC, 2007a). A definição de alguns pesquisadores é de que essa missão é um gigantesco programa que combina a capacitação técnica com organização dos participantes em cooperativas (DIAZ, 2006). A apresentação oficial da missão *Vuelvan Caras* afirma que este programa é

o início do processo de constituição do novo modelo de desenvolvimento endógeno, rumo ao socialismo do século XXI (MINEC, 2007a). O propósito básico do programa, que é também o que permite a sua identificação como uma política nacional de economia solidária é de “mudar o modelo econômico, alterando as relações de produção, com um enfoque no desenvolvimento endógeno (...) baseado na economia popular, centrada na equidade, solidariedade e cooperação” (MINEC, 2007a).

Percebe-se, na relação entre os problemas que a justificam e os objetivos buscados, que a política venezuelana inclui, mas vai além da questão de gerar trabalho e renda. As preocupações vão desde equilibrar a ocupação do território venezuelano, passando por inverter o ciclo de acumulação de riqueza gerando desigualdade, até melhorar a qualidade de vida e resgatar a identidade da população (MINEC, 2007a).

No seu início, a missão *Vuelvan Caras* realizou a capacitação de cerca de trezentas mil pessoas para que fossem formadas cooperativas, que tinham também acesso facilitado a crédito e outros apoios do governo. Pouco tempo depois, no entanto, foi necessário criar um órgão mais diretamente responsável por essa política, e assim surge o Ministério para a Economia Popular (MINEP), no final de 2004. Ou seja, como afirmou uma ex-ministra deste ministério, “a missão *Vuelvan Caras* foi que 'pariu' o Ministério para a Economia Popular”. Mantendo a crítica às velhas estruturas, esse Ministério surge praticamente do zero. Conforme a informação que se obteve nas entrevistas, uma equipe inicial de dez pessoas começou a estruturação e desenho de suas políticas. A estratégia adotada para fortalecer a implementação das políticas foi vincular a esse Ministério uma série de órgãos governamentais já existentes, que poderiam ser aproveitados para ações como a capacitação, o registro e o financiamento aos empreendimentos de economia popular. O mais relevante dos órgãos que passaram a se vincular ao MINEP foi a SUNACOOOP. Ou seja, a partir da teoria de Kingdon (1995), percebe-se que as alternativas de ação consideradas partiram de ações que já existiam na estrutura governamental. Porém, a criação de um novo ministério foi o fato simbolicamente necessário para garantir esse novo foco nas ações

A missão do MINEP consiste na coordenação e planejamento de políticas dirigidas a fomentar o surgimento de empreendedores e contribuir para a construção de cooperativas e unidades de produção auto-sustentáveis. Além disso, destaca-se entre seus objetivos a promoção de mecanismos de democratização da riqueza e o

combate às visões neoliberais e privatizantes que geram o subdesenvolvimento (MINEC, 2008).

Mais uma vez aproveitando a teoria de Kingdon (1995), fica claro que a recombinação das políticas previamente existentes nos vários órgãos que foram relacionados ao MINEP foi facilitada pelo fato de o empreendedor da política pública em questão ter sido, em ampla medida, o próprio presidente. Aqui a teoria encontra respaldo nos dados, visto que a fonte que se atribui a determinada alternativa é decisiva para a possibilidade de que ocorra essa recombinação de políticas.

Um dos desafios colocados desde o desenho inicial da *Vuelvan Caras* foi o de massificar sua atuação. Até por pretender um alcance tão grande, a prioridade dessa política se revela no orçamento do Ministério responsável pela área, que para o ano de 2008 corresponde a U\$373.494.451⁵, o que equivale a 0,58% do orçamento anual do governo venezuelano (ONAPE, 2008). Dessa forma, já em 2005 foram incorporados mais trezentos e cinqüenta mil beneficiários, que são chamados de *lancers*, pois essa missão seria a “ponta de lança da revolução”, segundo Chávez. Esses *lancers* recebem cursos de formação política, de gestão e de técnicas produtivas, são incentivados a se organizarem em coletivos e recebem financiamento e acompanhamento técnico para desenvolver suas atividades. As entrevistas revelam que as estratégias para incorporar os novos grupos de *lancers* foram formuladas pelos próprios dirigentes do Ministério para a Economia Popular, que promoveram, por exemplo, a integração desses novos grupos nos ambientes aonde os primeiros beneficiários já vinham se organizando. Percebe-se também pelas entrevistas que isso foi considerado positivo, pois teria promovido um alto grau de debate político entre os beneficiários do *Vuelvan Caras*, elevando seus graus de consciência.

Como resultados mais expressivos dessa política, que se integra de forma central no conjunto de políticas do governo venezuelano, além da elevação do grau de consciência, têm-se o grande aumento no número de cooperativas atuando na Venezuela, nos mais diferentes setores, que foi citado por vários entrevistados. Não foi possível localizar o número exato de cooperativas anteriormente existentes na Venezuela, sendo que nas entrevistas realizadas falou-se em cerca de mil empreendimentos. Porém, todos os entrevistados reconheceram que houve um grande crescimento nos últimos anos. Em janeiro de 2008 os dados oficiais apontam

⁵ Conversão de 800.996.200 bolívares fortes para o dólar, segundo a cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2007.

a existência de 9.950 cooperativas, além de milhares em processo de formalização (SUNACOOOP, 2008). Apesar disso, é preciso lembrar, como citou uma ex-funcionária do Ministério para a Economia Popular, que depois de uma política maciça de investimento para que surjam novas cooperativas, é esperado que haja uma alta taxa de cooperativas que fracassem ou desapareçam nos primeiros anos, por diversos motivos. Isso justifica um segundo momento dessas políticas, que estaria ocorrendo a partir de 2007, em que as ações do governo se voltam para o fortalecimento das cooperativas que permanecem ativas.

Ao longo de todo o governo Chávez verifica-se a criação de inovações institucionais que impactam na política de economia popular venezuelana. É o caso, por exemplo, da nova Lei Especial de Associações Cooperativas, de 2001, e dos dispositivos que defendem a promoção da economia social como estratégia para democratização do mercado e do capital no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Nação, de cumprimento obrigatório por toda a administração pública para o período de 2001 a 2007 (DIAZ, 2006). É importante citar, ainda, que houve, desde 2004, duas alterações no nome do Ministério responsável pela política de economia solidária. Primeiro, junto com todos os Ministérios da Venezuela, foi incorporado o termo 'poder popular', ficando designado como Ministério do Poder Popular para a Economia Popular. Mais recentemente, em 2007, o nome foi alterado para Ministério do Poder Popular para a Economia Comunal. Nenhum dos entrevistados, no entanto, citou qual teria sido a razão para essa mudança na denominação.

Outra medida governamental que pode vir a ter grande impacto na política de economia popular, conforme todos os entrevistados, foi a criação dos conselhos comunais. Criados em 2006, esses conselhos são instâncias onde os cidadãos e organizações da sociedade civil podem participar da gestão das políticas públicas, recebendo recursos públicos para tanto (VENEZUELA, 2006). Esses recursos, por sua vez, são administrados por uma cooperativa, chamada de banco comunal, da qual podem participar os cidadãos que habitem o âmbito geográfico abrangido pelo conselho (DIAZ, 2006). Esses bancos comunais, por sua vez, são normatizados pela Lei de Associações Cooperativas, e não pela legislação aplicável a bancos comerciais.

A Lei dos conselhos comunais apresenta uma série de definições que esclarecem qual é o caráter dessa medida e explicitam sua relação com a política de economia popular. Ao analisar esse documento, verifica-se que é uma assembléia de cidadãos que define a base territorial e a quantidade de famílias que compõe

cada conselho, respeitados apenas os limites indicados na Lei, que são de 200 a 400 famílias por conselho em área urbana, a partir de 20 famílias em área rural e pelo menos 10 famílias para conselhos comunais indígenas. A economia popular é a primeira das áreas de trabalho sugerida no texto legal para que o conselho atue, ressaltando, no entanto, que essa decisão cabe aos próprios cidadãos. Também se recomenda a formação de um comitê de economia popular, entre outros de áreas relevantes. Outra clara relação com a política de economia popular está na seção da lei que trata das funções do órgão executivo do conselho comunal, quando se afirma que cabe a este solicitar a transferência de serviços, participação em processos econômicos, gestão de empresas públicas e recuperação de empresas paralisadas, por meio de mecanismos autogestionários e co-gestionários.

Nas palavras de um deputado entrevistado, “a lei dos conselhos comunais é uma forma de organizar a comunidade não somente para que apresente projetos, mas para que, além de fazer o projeto que necessita para sua comunidade, também possa executá-lo, por meio das cooperativas formadas dentro de seus conselhos comunais e, por sua vez, se tornem os controladores dessa atividade. Ou seja, cumprem as três funções: a de apresentação do projeto, a de execução do projeto e a do controle social desse projeto”.

Um elemento fundamental para distinguir a concepção dos conselhos comunais de conselhos temáticos ou setoriais como os existentes no Brasil, é compreender suas fontes de recursos. A lei dos conselhos comunais afirma que estes receberão, de maneira direta:

- 1- Os recursos que forem transferidos pela República, estados e municípios;
- 2- Recursos provenientes do Fundo Intergovernamental para a Descentralização e Lei de Dotações Econômicas Especiais derivadas de Minas e Hidrocarburetos;
- 3- Recursos provenientes da administração de serviços públicos que lhe sejam transferidos pelo Estado;
- 4- Recursos gerados por suas próprias atividades;
- 5- Recursos provenientes de doações;
- 6- Qualquer outro recursos gerado de atividade financeira permitido pela legislação.

Assim, fica claro que a Lei dos conselhos comunais possui fortes relações com a economia solidária, no sentido de promover a organização popular e viabilizar a execução de projetos autogestionários. O Estado garante o repasse de recursos para tanto e indica a possibilidade de transferir inclusive serviços e atividades estatais para o controle dos conselhos comunais.

O impacto que essa medida pode ter na política de economia solidária deve-se ao fato de que, dessa maneira, as alternativas de ação que se dispõe para as políticas públicas são consideravelmente alteradas. Em tese, passa a haver a possibilidade de que um conjunto de empreendimentos de economia solidária resolva adotar uma determinada política pública, como a construção de habitações, sem que o governo participe dessa tomada de decisão. Isso, evidentemente, seria um elemento totalmente novo para as teorias sobre políticas públicas.

O reforço ao poder popular era uma das grandes medidas tratadas pela proposta de reforma constitucional na Venezuela, encaminhada no ano de 2007. A proposta de reforma abrangia várias áreas, com destaque para o reconhecimento da propriedade coletiva, a transferência da gestão de empresas estatais para o controle popular, por meio de conselhos comunais e a introdução de diversos mecanismos de democracia direta. Por outro lado, havia também itens polêmicos como a possibilidade de reeleição ilimitada do presidente, que foi algo bastante explorado pela oposição para conseguir derrotar a proposta no referendo popular durante o referendo público realizado.

Essa derrota política, a primeira em votações sofrida por Chávez desde 1999, pode representar uma mudança qualitativa na oposição venezuelana, que passa de uma postura golpista para uma maior legitimidade ao reconhecer as regras democráticas. Devido ao pouco tempo transcorrido desde a derrota do projeto de reforma constitucional, é cedo para avaliar o impacto desse evento, porém é necessário acompanhar os próximos acontecimentos com atenção pela possível ocorrência de mudanças significativas. Esse novo quadro traria, mais uma vez, importantes mudanças no fluxo político, alterando a forma como se incluem itens na agenda governamental venezuelana.

Vale ainda destacar que a reforma constitucional comporia o que uma das entrevistadas caracterizou como a terceira etapa da revolução bolivariana, que teria se iniciado em dezembro de 2006 com a apresentação, pelo presidente Chávez, dos cinco motores constituintes rumo ao socialismo. Esses motores seriam: a) uma nova Lei Habilitante, que permite ao presidente legislar por um determinado período, b) a própria reforma constitucional, c) educação com valores socialistas, d) uma nova geometria do poder e e) a explosão do poder comunal.

Por fim, uma última mudança importante, ocorrida poucos meses após a realização das entrevistas na Venezuela, foi a transformação da missão *Vuelvan Caras* em missão *Che Guevara*. A definição da missão agora é de “um programa de

formação com valores socialistas, integrando o ético, ideológico, político e técnico-produtivo, para contribuir na geração de um maior nível de satisfação social e transformar o sistema socioeconômico capitalista em um modelo econômico socialista comunal” (MINEC, 2007b). Também não está claro, no entanto, quais mudanças virão com a alteração do nome da política pública, porém está claro que as alternativas agora consideradas não mais buscam por uma solução ao problema da pobreza, e sim tem como objetivo implantar o socialismo, identificando no próprio capitalismo o problema a ser enfrentado.

O número de mudanças em termos de políticas públicas e a natureza das mesmas na Venezuela não parece se adequar às teorias que consideram normal que essas alterações sejam graduais. Mesmo teorias como o equilíbrio pontilhado, de Baumgartner e Jones (1993) apontam para as mudanças extremas como casos de exceção. O que se verifica na Venezuela, no entanto, é a ocorrência de grandes mudanças na agenda, porém a partir de alternativas de ação que vão se adaptando e sendo alteradas ao longo do tempo. É isso que se verifica quando surge a idéia da política de economia popular, com o surgimento da missão Vuelvan Caras, e criação do MINEC, que acabam materializando suas ações por meio da coordenação de diversos órgãos estatais anteriormente existentes. Nesse sentido, o processo venezuelano está de acordo com a teoria de Kingdon (1995), que afirma que mudanças na agenda aparecem de forma não-incremental, porém o incrementalismo caracteriza a geração de alternativas de ação.

6.2. Origem e características da política de economia solidária no Brasil

A política brasileira de economia solidária surge, em nível nacional, no ano de 2003. Os anos que antecederam essa origem foram de difusão do conceito de economia solidária, de crescimento dos empreendimentos econômicos solidários e de estruturação de diversas entidades de apoio e fomento à economia solidária. O processo de difusão de idéias, citado pela teoria, é descrito por diversos entrevistados no Brasil. Esses eventos ocorrem vinculados à percepção de um grave problema de desemprego.

Como nas décadas de 1980 e 1990 houve níveis extremamente baixos de crescimento econômico, o desemprego nesse período chegou a níveis nunca antes atingidos no Brasil, impulsionado pela aplicação de políticas de cunho neoliberal. Esse problema pode ser percebido claramente pela evolução de indicadores. O

desemprego, medido em função da população economicamente ativa passou de 2,7% em 1979 e 3,1% em 1989 para 9,5% em 1999 (POCHMANN, 2003). Segundo Pochmann (2003), a alteração na composição da demanda agregada, a natureza da re-inserção externa, o processo de estruturação empresarial e o padrão de ajuste do setor público foram os fatores mais importantes para esse crescimento do desemprego.

A manipulação da imagem do problema do desemprego é bem descrita por Pochmann (2003), para quem a reação ao aumento do desemprego por parte dos governos que aplicaram as políticas neoliberais passou, inicialmente, por negar o problema. Em seguida, considerou-se que o desemprego seria algo inevitável frente à necessidade de modernização tecnológica, atribuindo a culpa aos próprios desempregados por não serem qualificados. Finalmente, passou-se a considerar o chamado custo Brasil como culpado pelo desemprego. Essa seria a estratégia para considerar o trabalhador ainda mais culpado pelo próprio desemprego, uma vez que fatores como desejar ter a carteira de trabalho assinada ou a atuação de um sindicato forte aumentariam o custo da produção, causando ainda mais desemprego.

A denúncia do desemprego causado pelas políticas neoliberais foi um argumento amplamente utilizado ao longo da década de 1990, até as eleições de 2002, pelo Partido dos Trabalhadores, seu dirigente Lula e por diversos movimentos sociais que tradicionalmente o apoiavam, como a Central Única dos Trabalhadores. Diversos acadêmicos e pesquisadores, entre eles Paul Singer, também se situavam próximos ao Partido dos Trabalhadores e forneciam dados, pesquisas e análises para que a percepção do problema do desemprego se tornasse ainda mais clara. Dessa forma, ao longo de aproximadamente vinte anos, o Partido dos Trabalhadores consolidou, junto à população, uma imagem de defesa do emprego e dos trabalhadores.

Nesse contexto, Singer, que já havia sido secretário municipal de planejamento na cidade de São Paulo, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores entre 1989 e 1992, contribuiu também na formulação do programa de governo para a disputa das eleições de 1996. Segundo as informações do próprio Singer em entrevista, nesta ocasião ele incluiu, para combater o desemprego, a proposta de uma política de incentivo governamental ao trabalho autogestionário e cooperativo. Ainda segundo as informações de Singer, caracterizar a política como 'economia solidária' foi um processo bastante casual, sem que houvesse uma

reflexão teórica prévia. O autor do termo teria sido o candidato a vice-prefeito pelo PT, Aloísio Mercadante, que estaria preocupado em criar um nome de impacto para divulgar a idéia.

Após a derrota do Partido dos Trabalhadores na eleição municipal de 1996, Singer continua o desenvolvimento de alternativas de ação para combater o desemprego, reunindo-se com alguns outros professores universitários e pesquisadores que começam a refletir sobre a economia solidária. Na continuidade desse processo, surgem grupos de estudo e, pouco tempo depois, são criadas as primeiras Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, que são organizações universitárias voltadas para o apoio à organização de cooperativas.

Em paralelo a esse processo, outras iniciativas vinham surgindo, muitas das quais contando também com a participação de Singer, ao menos enquanto incentivador. Algumas dessas iniciativas também surgem para combater o desemprego e gerar trabalho e renda, como a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (Anteag), surgida no início dos anos 1990. Outras entidades surgem com foco em problemas mais relacionados à pobreza, como a Cáritas, ligada à Igreja Católica, enquanto outras ainda se preocupam com questões como a questão agrária, caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. O fato é que diversas entidades, tanto relacionadas ao combate ao desemprego como voltadas para outros problemas sociais, passam a atuar com alguma forma de economia solidária. Parece claro também que, no início, não se sabia o que é a economia solidária, portanto não era formal a opção por trabalhar com esse tema. A opção naquele momento era apenas pela organização dos setores populares que vinham sofrendo alguma forma de vulnerabilidade social, seja pelo desemprego, pobreza ou exclusão.

É preciso destacar também que várias das entidades que são citadas por trabalhar ou apoiar a economia solidária, não tem esse tema como sua prioridade, conforme se constatou nas entrevistas. Isso leva a crer que a construção da imagem da economia solidária foi tão bem feita a ponto de que, nas palavras do secretário Singer, “todo mundo apóia”, mas como destacou outro entrevistado, representante da sociedade civil, até 2008 não se teve a economia solidária como tema de uma Campanha da Fraternidade e nem os sindicatos não vão deixar de priorizar o debate sobre salário mínimo para promover o trabalho cooperativo.

Ainda assim, no final dos anos 1990, muito em função da atuação dos grupos ligados à universidade, que demonstravam uma preocupação maior em analisar e

teorizar sobre a realidade daquele momento, começa a surgir o termo economia solidária como algo que define o trabalho dessas diversas entidades, e que, portanto, as unifica.

Seguindo um paralelo entre organizações da sociedade civil e o Partido dos Trabalhadores, o início dos anos 2000 trouxe alguns dados novos e bastante relevantes. Em primeiro lugar, após a realização do II Congresso do Partido dos Trabalhadores, em 1999, alguns de seus dirigentes teriam dado declarações à imprensa dizendo que o socialismo não existe mais e não é reivindicado pelo partido. Segundo as entrevistas realizadas, isso teria motivado a realização de um ciclo de debates sobre socialismo na atualidade, promovidos pelo partido. Um dos organizadores desses encontros foi Paul Singer. Conforme seu relato em entrevista, em uma dessas ocasiões, ao fazer a defesa de que a economia solidária seria uma alternativa para a implantação do socialismo, Singer afirma ter recebido uma declaração de concordância e apoio à proposta por parte de Lula.

Outro fato relevante, no que diz respeito às ações de governos, foi que começou a haver algumas experiências de políticas públicas de economia solidária em prefeituras e governos estaduais. Diversas entrevistas confirmam que essas experiências foram relevantes para a construção de uma política nacional de economia solidária. Os casos com maior destaque nesse sentido ocorreram na prefeitura de São Paulo e no governo do Rio Grande do Sul, ambos na gestão do Partido dos Trabalhadores. Houve também um reconhecimento por parte de diversos entrevistados de que algum tipo de política de economia solidária, mesmo que não assumindo formalmente esse nome, e não tendo a mesma participação de movimentos sociais, já existia mesmo no governo federal durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso.

Assim como na Venezuela, percebe-se que a política brasileira de economia solidária representa uma novidade na agenda governamental, porém que adota alternativas de ação que apenas adaptam o que já estava disponível no Estado. Assim, mesmo sendo inovadora como política pública, os principais instrumentos utilizados pela SENAES, como o repasse de recursos para projetos da sociedade civil via convênios e a realização de Conferência e outros fóruns, não são novidade no governo federal. Isso mais uma vez está de acordo com a proposta de Kingdon (1995), de que a agenda não se altera de forma incremental, mas as alternativas de ação, sim.

Já por parte da articulação dos movimentos sociais, o momento que recebe

maior destaque nas entrevistas, no início do século XXI, são os Fóruns Sociais Mundiais. O Fórum se define como

um espaço democrático de idéias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõe ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo (FSM, 2004)

Os organizadores do Fórum esclarecem ainda que esse espaço se caracteriza pela pluralidade e diversidade, além de um caráter não governamental e não partidário.

Participaram desses Fóruns, desde sua primeira edição em 2001, diversas entidades que atuavam com economia solidária. Lá foram realizadas oficinas e palestras voltadas especificamente para o tema, promovendo uma maior articulação deste movimento, até chegar a um ponto em que o grupo de trabalho de economia solidária do Fórum Social Mundial enviou, em 2003, uma solicitação formal ao presidente Lula, então recém eleito, para que fosse criada uma política pública de economia solidária. Além disso, como resultado dessa articulação, em 2003 é criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e começam também as articulações de vários Fóruns Estaduais de Economia Solidária. Dessa forma, percebe-se que as entidades passaram a atuar claramente com um grupo de interesse, ou mesmo como uma força política organizada, segundo a denominação utilizada pela teoria.

Em 2002, Lula é eleito presidente do Brasil, em uma campanha marcada pela prioridade para o problema do desemprego, afirmando ser necessário criar 10 milhões de novos empregos no Brasil (PT, 2002). Durante a entrevista realizada com Paul Singer, este revelou um debate que ocorreu na véspera do início do governo, quando já estava determinado que a economia solidária teria um espaço no novo governo. Segundo Singer, chegou a haver uma declaração pública do presidente Lula de que ele seria designado para a diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No entanto, os movimentos de economia solidária defendiam que fosse criada uma Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Tanto na entrevista com Singer, como em outras, a opção de criar uma secretaria ligada ao MTE é justificada por questões como a necessidade de vincular a economia solidária ao órgão do governo que trata do mundo do trabalho e, ao mesmo tempo, de debelar o mito de que o único mundo do trabalho que existe é o

da carteira de trabalho assinada. Além disso, Singer citou a importância de que a política fosse baseada em Brasília, e não no Rio de Janeiro, onde fica a sede do BNDES, para que fosse facilitado o trabalho de articulação de parcerias com outros órgãos governamentais.

Uma das entrevistas, porém, citou outro fator que pode ter influenciado nessa decisão. Trata-se do fato de que, naquela altura, já estavam indicados os nomes de Carlos Lessa como presidente do BNDES e Luiz Fernando Furlan como ministro do desenvolvimento, indústria e comércio exterior. Como as orientações políticas de Lessa e Furlan apresentavam diversos pontos de atrito, e como o BNDES é formalmente vinculado a esse Ministério, temia-se que Singer e a política de economia solidária pudessem ser desgastados por essa relação.

Essa discussão revela diversos pontos importantes em que o surgimento da política brasileira de economia solidária está de acordo com a teoria sobre agenda governamental. Em primeiro lugar, claramente os atores interessados na política de economia solidária se preocupavam com uma definição adequada da jurisdição da sua atuação. Além disso, o posicionamento dos atores foi motivado pela busca de um determinado elenco de indivíduos e organizações que estivessem em contato com essa política, ao mesmo tempo em que outros atores foram evitados. Fica claro também que isso só é possível por se tratar de uma política bastante restrita em seu alcance, onde esse tipo de controle, ainda que com diversos limites, é possível.

Por fim, na véspera da posse de Lula, o próprio Singer é quem leva a posição dos movimentos sociais para o debate com a equipe de transição do governo Lula, e consegue assegurar a criação da SENAES no MTE. Cabe ressaltar que, no Brasil, mesmo em nível bem mais restrito do que na Venezuela, a política de economia solidária também possui ações sendo implementadas por outros órgãos do governo federal, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Social. A diferença fundamental é que, no caso brasileiro, essas ações dependem de parcerias firmadas, enquanto na Venezuela essa integração é determinada pelo presidente.

É interessante ainda notar que a questão do local institucional da política de economia solidária ainda hoje é um assunto bastante debatido, principalmente pelas organizações da sociedade civil. Tanto é assim que esse foi um dos poucos pontos de polêmica na I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em 2006. Nessa oportunidade, os participantes se dividiram entre a proposta de que a economia solidária deveria continuar com uma secretaria no Ministério do Trabalho e

Emprego, a proposta de que deveria ser criado um ministério específico para a área, ou a alternativa de que fosse criada uma Secretaria Especial de Economia Solidária, ligada à Presidência da República. Venceu a proposta defendida, entre outros, pelo secretário Paul Singer, de que continuasse como Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego.

Uma vez definido o local institucional da política, o programa adotado para a política pública incorporou inteiramente a plataforma construída pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Dessa forma, consegue-se ter a dimensão da importância da sociedade civil organizada para essa política, uma vez que esses não apenas foram apontados como os responsáveis pela sua inclusão na agenda, como pela especificação da alternativa adotada.

Assim, o objetivo central da política brasileira de economia solidária é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, visando à geração de trabalho e renda, inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário (SENAES, 2007). Atribui-se grande ênfase à transversalidade dessa política, que deveria se materializar em ações com outros ministérios e órgãos do governo federal, além de parcerias com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. A justificativa para a política remete à questão do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Seus objetivos específicos envolvem a articulação de políticas de finanças solidárias, a reformulação do marco legal de cooperativas e outros empreendimentos solidários, a difusão e fortalecimento de empreendimentos autogestionários, a produção de conhecimento voltado para a economia solidária e ainda o fortalecimento de espaços de organização e participação da sociedade civil (SENAES, 2007).

Quanto ao público-alvo da política de economia solidária brasileira, o foco está em “trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresa autogestionárias, associações, agências de fomento à economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 2004).

Mesmo considerando que essa nunca foi uma política prioritária para o governo Lula, é preciso ainda considerar que parece ter havido uma perda de importância relativa ao longo dos anos. Ao menos isso é o que se deduz a partir das reduções significativas no orçamento inicialmente destinado ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Para o ano de 2008 a proposta orçamentária do

Programa Economia Solidária em Desenvolvimento equivale a U\$40.470.621⁶ (MPOG, 2008). Deve-se considerar ainda que os dados orçamentários sofrem contingenciamentos, o que faz a execução dos anos anteriores ser bem mais baixa, como irá indicar a tabela 2.

Percebe-se que as alterações tanto no orçamento como na formatação da política de economia solidária brasileira, desde sua implementação, ocorrem de forma incremental. São pequenas reduções, aumentos e alterações que estão de acordo com a forma como Kingdon (1995) e também Baumgartner e Jones (1993) afirmam ocorrer a maior parte das mudanças em políticas públicas. Verifica-se tal incrementalismo na SENAES sobretudo nos dados orçamentários, como se verifica na tabela 2.

Tabela 2 – Execução orçamentária da SENAES

Ano	Execução orçamentária
2004	R\$14.813.227
2005	R\$8.933.533
2006	R\$11.620.500

Fonte: CGU, 2008⁷

Mesmo estando claro nas definições legais da política pública de economia solidária no Brasil, que o desemprego é a maior justificativa dessa política, ainda há atores que têm outra compreensão sobre qual problema ela se destina a enfrentar. Certos analistas afirmam que a política de economia solidária é prioritariamente voltada para o combate à pobreza urbana, mesmo ponderando que seu impacto geral ainda seja limitado (ANDREWS, 2004). Por outro lado, há autores que defendem que essas políticas podem ser uma frente de luta pela democratização e pela construção de um Estado republicano, pois, em primeiro lugar, elas estariam reconhecendo um novo ator social e político que é o movimento da economia solidária. Além disso, essa mesma visão destaca que políticas desse tipo resgatam a idéia do Estado indutor de desenvolvimento e distribuidor da riqueza, também incentivando a organização social (SCHWENGBER, 2005).

Cabe acrescentar, com base nas entrevistas realizadas, que também há, no

⁶ Conversão de R\$71.633.000 para o dólar, segundo a cotação do Banco Central do Brasil de 31 de dezembro de 2007.

⁷ Os dados considerados foram obtidos no Balanço Geral da União dos anos de 2004, 2005 e 2006. Vale recordar que em 2003 a SENAES foi criada e não tinha dotação própria. O Balanço do ano de 2007 não foi disponibilizado até a conclusão desta pesquisa.

caso brasileiro, a compreensão das dificuldades que a estrutura governamental acarreta para a política de economia solidária. Segundo um dos dirigentes da SENAES, no início o trabalho desta secretaria era muito mais espontâneo. Com o tempo, a estrutura governamental acabou restringindo de alguma forma. Também se faz uma avaliação que seriam necessárias novas bases para essa política, mas há um reconhecimento de que isso não é uma opção que esteja em debate para implementação no governo Lula.

Essa restrição, decorrente da incorporação da economia solidária no governo, parece estar colocada com mais força ainda para as organizações da sociedade civil. Se for possível compreender que a “espontaneidade” inicial da SENAES foi um sinal da falta de estrutura desta secretaria, o mesmo não vale para as organizações da sociedade civil. Desde o início dos anos 1990 até 2002, o movimento de economia solidária teve um crescimento bastante relevante, com base na sua auto-organização e autonomia. A entrevista com representantes do Fórum Brasileiro de Economia Solidária aponta claramente que hoje essas mesmas organizações, pelo menos em sua maioria, ou em seus fóruns de articulação, não possuem mais a mesma capacidade de iniciativa e comportamento autônomo. Os entrevistados confirmaram que seu trabalho, mesmo estando na sociedade civil, é muito voltado para as ações da SENAES, assim como reconheceram que, mesmo tendo críticas ao governo Lula, não se sentem confortáveis para manifestar essas críticas, devido à existência da secretaria de economia solidária, com quem desenvolvem atividades em conjunto. Aqui se coloca claramente o dilema apresentado por Scherer-Warren (2006), já que um movimento que até recentemente era autônomo tem essa condição colocada em risco pela sua opção de trabalhar com o Estado.

Os atores que compõem o campo da economia solidária no Brasil, após o início da SENAES, passaram a se articular de forma ainda mais clara, em um campo que envolve os empreendimentos econômicos solidários, que se referem às cooperativas, associações ou grupos que efetivamente produzem ou realizam suas atividades com base na economia solidária (SENAES, 2006). Também fazem parte deste campo os gestores de políticas públicas de economia solidária, que se organizam em uma rede já estruturada, e as entidades de apoio e fomento, que reúnem universidades, organizações não-governamentais, outras associações, fundações e agências de desenvolvimento (FRANÇA FILHO, 2006).

Por outro lado, o Estado oferece um espaço que teoricamente abriga de forma autônoma a essas entidades da sociedade civil. A mais clara materialização

desse espaço foi a Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em junho de 2006. A conferência é um espaço que vinha sendo reivindicado pelas organizações que atuam com a economia solidária, que esperavam que sua realização indicasse um aprofundamento das políticas dessa área com a contribuição da sociedade civil. O MTE, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, convocaram então a Conferência, que foi muito bem sucedida em sua mobilização, não apenas pela grande participação da sociedade civil, como também pela realização prévia de conferências estaduais apoiadas por diversos governadores. A Conferência Nacional foi um momento importante para a formulação da política pública de economia solidária. Seu funcionamento dava direito a voto e voz aos 1.112 delegados participantes, eleitos nas Conferências Estaduais de economia solidária.

A Conferência debateu diversas questões, sendo foi marcada por um grande nível de consenso, já que ocorreram apenas duas votações que dividiram significativamente os participantes. Além da já citada polêmica sobre o local institucional dessa política pública, a outra questão tratava do número mínimo de participantes de uma cooperativa que o movimento defenderá em uma eventual alteração da lei de cooperativas.

Cabe questionar, no entanto, em que medida esse fórum realmente incorpora no Estado as deliberações do movimento. Não parece haver muita disposição, por exemplo, para que o governo brasileiro reconheça, como aponta a resolução final da conferência, que o sistema capitalista apresenta diversos problemas e que a economia solidária é o caminho de construção do socialismo. Sendo assim, a realização de conferências desse tipo podem ter como efeito justamente reforçar a perda de autonomia dos movimentos, que se comprometem com um programa que pensam compartilhar com o governo.

Em termos dos resultados da política pública, todos os entrevistados afirmam que há um crescimento no número de empreendimentos econômicos solidários (EES), que envolve não só cooperativas, mas também associações e outros grupos, inclusive informais. Até o final de 2007 foram identificados 21.578 EES, sendo cerca de metade foram criados a partir do ano de 2001 (SIES, 2008). Essas informações são possíveis graças a uma ação que foi fortemente valorizada tanto pelos atores governamentais entrevistados, como pelos não governamentais, que é o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) e o Atlas da Economia Solidária no Brasil, que mapearam quantos são, onde estão e como atuam os

empreendimentos de economia solidária brasileiros.

Por fim, é necessário analisar um documento de avaliação da política pública de economia solidária feita pelo próprio governo federal brasileiro. Nesse estudo, a política de economia solidária foi considerada frágil, por se financiar com recursos que podem ser retidos ou destinados a outras finalidades pela área econômica do governo. Ou seja, os recursos da SENAES não são vinculados, o que possibilita reduções orçamentárias com ocorreu nos primeiros anos de existência da secretaria. Além disso, critica-se o caráter discricionário da política, considerado problemático por retomar a caracterização das políticas de trabalho como concessão do governo (IPEA, 2006).

6.3. A dimensão geral das políticas no Brasil e na Venezuela

Os dados coletados por meio das entrevistas e da análise documental sobre as políticas de economia solidária, tanto no Brasil como na Venezuela, revelam que em ambos os casos se cumpre com um requisito fundamental para o tema vir a ser objeto de política pública, que é a capacidade de chamar a atenção de um público amplo. Os conceitos de especificidade, importância, relevância temporal, precedência e complexidade, que Cobb e Elder (1983) propõe, e foram apresentados no capítulo 2, são plenamente atendidos em ambos os casos. No caso brasileiro, o desemprego é o problema considerado. Trata-se de um conceito genérico, ao qual se atribui grande importância, é de fácil compreensão, grande parte da sociedade já vivenciou e cujos efeitos negativos podem se prolongar por muito tempo. Da mesma forma ocorre com o conceito de pobreza no caso venezuelano.

Um segundo aspecto relevante, que pode ser percebido no conjunto dos dados coletados, é que houve efetivamente, em ambos os casos, uma manipulação de histórias causais, usando o conceito de Stone (1989). O relato dessa história é feito de forma fragmentada ao longo das entrevistas realizadas no Brasil, porém aparece com clareza no documento final da Conferência de Economia Solidária. Igualmente, na Venezuela percebe-se nas entrevistas um discurso que indica como se passou do combate à pobreza para a criação de uma alternativa ao modelo econômico, o que também se percebe nos textos legais analisados.

A análise realizada até aqui mostra claramente que há uma grande diferença de dimensão entre a política de economia popular implementada na Venezuela e a

de economia solidária brasileira. Enquanto a primeira é difundida por todo o governo, encampada pelo presidente e recebe volumosos investimentos, a segunda é restrita a uma pequena parte do governo e não figura entre suas prioridades. É preciso esclarecer que a prioridade do governo Lula em termos de política econômica foi, de maneira geral, a manutenção da política neoliberal do período anterior, ao passo em que, na política social, a prioridade foi atribuída ao Programa Bolsa Família, que promove a distribuição de bolsas assistenciais para mais de 10 milhões de famílias pobres, o que garante, ao mesmo tempo, uma enorme popularidade ao governo (MARQUES; MENDES, 2006).

Assim, percebe-se que a dimensão adquirida pela política pública de economia solidária pode levar a objetivos muito diferentes, e até opostos. A aplicação em larga escala, como no caso venezuelano, tem como objetivo difundir valores socialistas e promoção de organizações autogestionárias, podendo levar à inversão do modo de produção hegemônico na sociedade. Por outro lado, essa aplicação em larga escala fragiliza a sustentação política do governo, uma vez que claramente há um setor da sociedade que está sendo prejudicado e se mobiliza para combater tal política. Além disso, uma política pública de tamanha prioridade tem origem, no caso venezuelano, no interior do próprio governo, o que traz dúvidas quanto à sustentabilidade deste projeto caso a sociedade civil não consiga se apropriar dessa concepção, ficando dependente dos atuais governantes.

A política brasileira, com seu pequeno porte, não representa ameaça para nenhum setor econômico ou social, como ficou claro nas entrevistas. A manutenção dessa política permite sua gradual difusão e institucionalização. Além disso, por ter sido originada e ainda manter um forte protagonismo da sociedade civil, essa política permite mais chances de sobrevivência da economia solidária para além do atual governo. No entanto, a origem dessa política pública em um governo que claramente não a prioriza, também causa a perda de autonomia das organizações sociais, que direcionam suas ações em função das possibilidades que o governo lhe oferece. Isso só pode ser concretizado pois a política de economia solidária surgiu em um governo do PT. Se fosse o governo de outro partido, nada indica que o comportamento das organizações da sociedade civil seria diferente do que ocorria em relação às políticas do governo FHC, por exemplo.

É relevante destacar que, no limite, uma política como a da economia solidária brasileira pode auxiliar na sustentação de um projeto socioeconômico ao qual se opõe, na medida em que a principal atividade desse movimento passa a ser

gerir uma pequena parte da estrutura governamental, e não disputar a parte principal.

Além disso, é preciso refletir também sobre a forma como a escolha da área e a conjuntura em que o item ingressa na agenda altera o elenco de participantes envolvidos. Quando a imagem da política é predominante positiva, existe a possibilidade de criação de um subsistema de políticas públicas atuando com maior autonomia, mas caso mude a imagem daquela política, o subsistema pode passar a ser pressionado (Baumgartner; Jones, 1991). Essa é uma diferença clara entre a política de economia solidária brasileira e venezuelana.

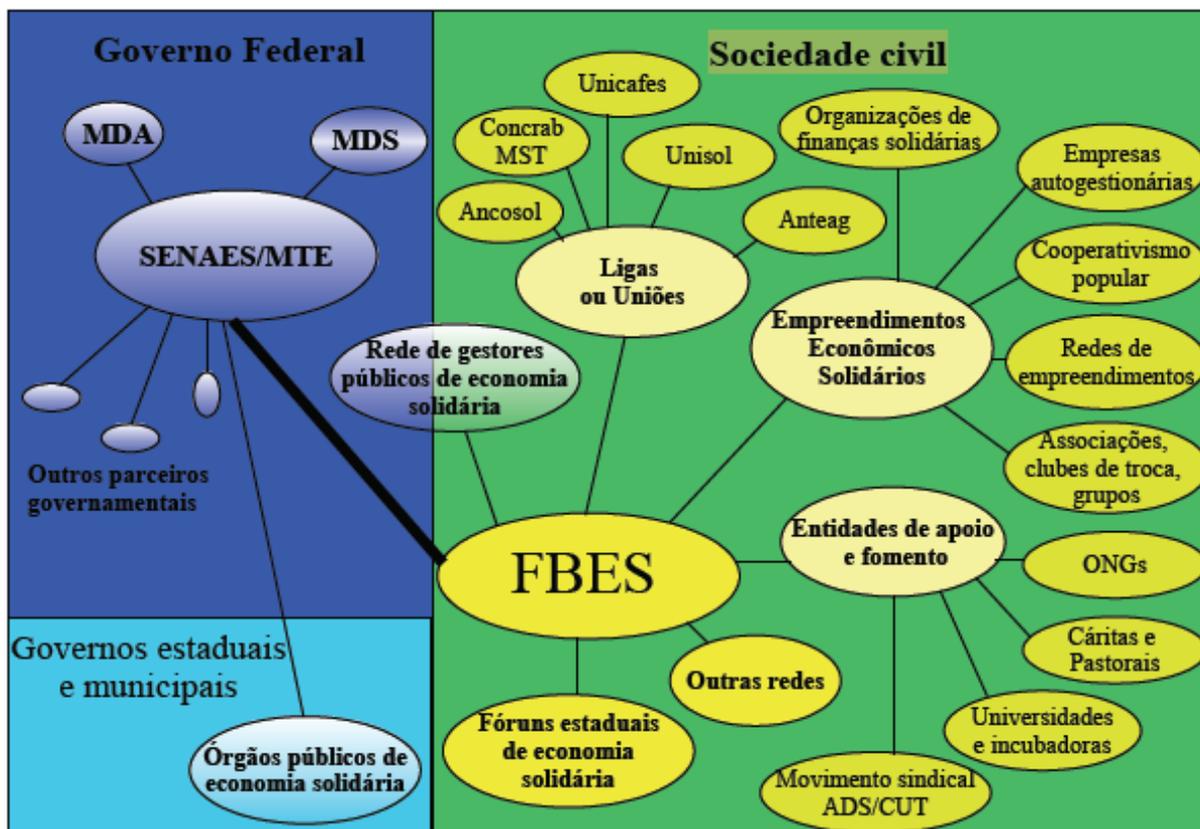
No Brasil, a criação da SENAES no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego caracteriza, em parte, os limites dessa política. Porém, o fato da política ser limitada não é exclusivamente negativo, pois assim se configura um subsistema de políticas públicas com um elenco de atores bem integrados entre si. Quanto menos visível e menos recursos tiver a política, menor a possibilidade de que haja grupos que se opõe a ela.

Já na Venezuela, a política de economia solidária é, nas palavras de uma ex-funcionária do Ministério de Economia Popular e do Ministério da Agricultura, “o eixo central da política pública nacional. Ou seja, dando a linha de construção da política industrial, da política agrícola, etc. Ela está pautada como um espaço para que outros atores assumam o centro dessa política”. Como trata-se de uma prioridade do governo, e que ainda possui um objetivo de alterar o sistema socioeconômico, é compreensível que haja maior dificuldade em mapear o elenco de atores envolvidos com a política de economia popular na Venezuela, devido a conflitos e interesses que se mantêm estrategicamente ocultos.

Em síntese, o que se entende por política pública de economia popular no Brasil são as ações centradas na SENAES do MTE. Há também várias ações desenvolvidas em parceria com outros órgãos governamentais, porém sempre de maneira pontual. Os parceiros mais importantes nesse sentido são o Ministério do Desenvolvimento Social e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. As características principais dessa política são a promoção da economia solidária por meio do seu estudo e sua inserção em outras políticas. O que mais se destaca nesse caso é que a política pública visa garantir no Estado um espaço que já vinha sendo reivindicado na sociedade civil. A relação da política brasileira com organizações e movimentos da sociedade civil é muito grande e tem como principal meio de interlocução o Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

A figura 1, construída a partir das entrevistas e análise documental realizada, apresenta o conjunto de atores que participam do processo de formação da agenda e implementação das ações da política brasileira de economia solidária.

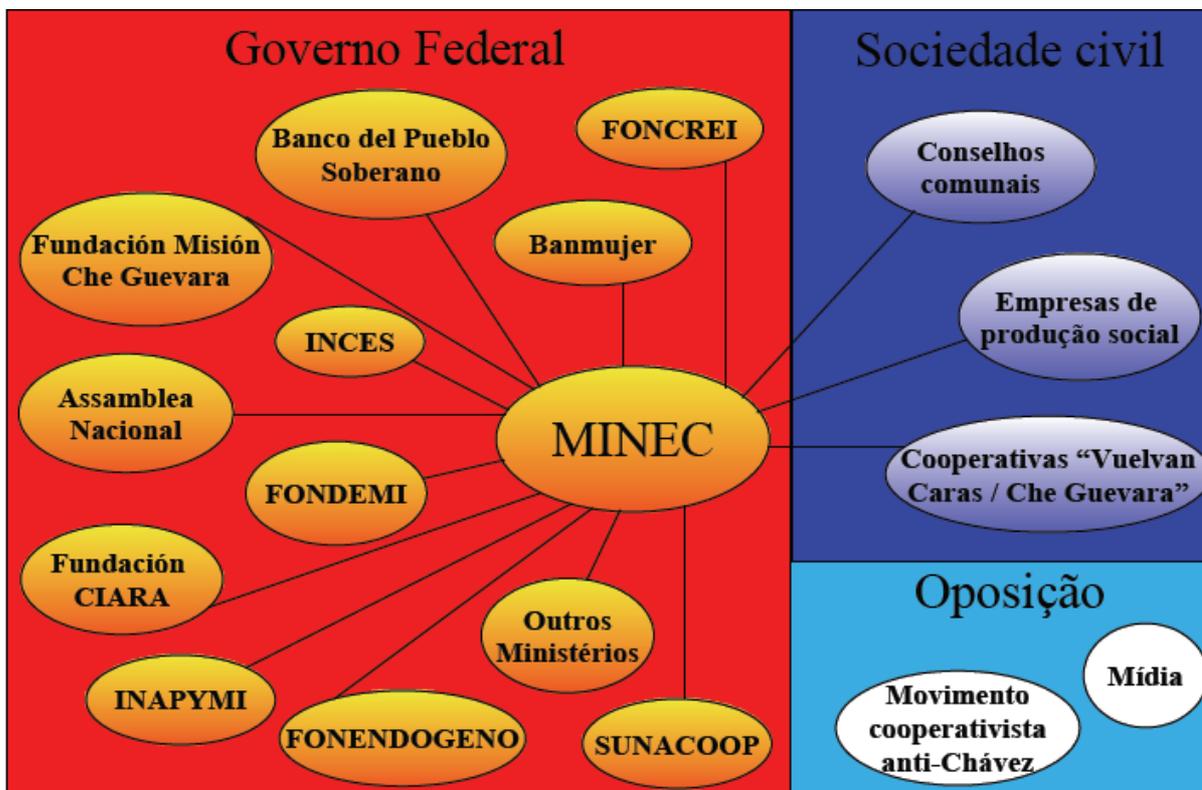
Figura 1 – Atores da política de economia solidária brasileira



Fonte: SENAES (2006) com adaptações a partir de dados da pesquisa

Já na Venezuela, a política é um conjunto amplo de ações, cujo principal centro de coordenação é o MINEC. Essas ações, no entanto, são executadas por diversos órgãos governamentais, que são explicitados na figura 2. Essa política envolve capacitação técnica e sócio-política, crédito, doação de terras, instalações e equipamentos, além de uma diversas alterações na legislação. Nesse caso parece ocorrer o inverso do que se percebe na política brasileira, ou seja, o Estado venezuelano procura difundir e promover a economia solidária na sociedade civil.

Figura 2 – Atores da política venezuelana de economia solidária



Fonte: dados da pesquisa

A seguir serão detalhadas características dos atores envolvidos no surgimento das políticas públicas. Evidentemente, há diferenças no elenco de atores envolvidos em cada país, porém o que mais se destaca são as diferenças na forma de atuação de atores que estão presentes em ambos os casos, como o presidente e os dirigentes governamentais.

6.4 O papel dos atores governamentais na política pública brasileira e venezuelana

Conforme a teoria aqui utilizada, o presidente pode exercer um papel dominante na formação da agenda governamental, se assim o desejar (Kingdon, 1995). Efetivamente, na Venezuela, este foi o ator mais citado ao longo das entrevistas. Em função disso, percebe-se que Chávez possui interesse em pautar a política de economia popular, e utiliza seus recursos para fazê-lo. Por outro lado, no Brasil, Lula foi poucas vezes citado nas entrevistas, e nunca como alguém que influencie a política de economia solidária.

Conforme dispõe a teoria de Kingdon (1995), Chávez utiliza seu grande destaque público e o *Alô Presidente*, seu programa de TV semanal, para, deliberadamente, pautar novas questões para sua equipe de governo. Em duas entrevistas realizadas com ex-dirigentes do *Ministerio para la Economía Popular*, ficou claro que as “estratégias das políticas” são determinadas por Chávez. Alguns exemplos que foram citados indicam que o presidente adotou a prática de transmitir sempre em eventos públicos as instruções sobre a estratégia a ser adotada, o que indica uma estratégia de responsabilização frente ao público.

Também fica claro, pelo próprio histórico de criação das missões e de um ministério próprio, que o recurso de fazer indicações e nomeações também foi utilizado para pautar a economia popular. Entretanto, em nenhuma entrevista foi citado o uso de recursos de veto de alguma medida por Chávez.

Lula não parece utilizar nenhum dos recursos de que dispõe para influenciar a política brasileira de economia solidária. Sua participação no processo, no único momento em que isso apareceu nas entrevistas, teria sido quando foi convencido da importância dessa política por Paul Singer. O fato de ter inicialmente considerado Singer para outro cargo no governo, no entanto, traz a dúvida de se Lula estava convencido da necessidade da política de economia solidária, ou da participação de Singer em seu governo. Na verdade, “a Presidência” foi ainda citada uma segunda vez na entrevista com um representante da sociedade civil, que relatou, em tom de brincadeira, que este seria o ator que impede um avanço maior da política de economia solidária no Brasil.

O papel dos dirigentes governamentais venezuelanos, como os ministros, sempre de acordo com as entrevistas realizadas, ficou sendo o de “mediadores” entre as diretrizes do presidente e as necessidades reais que se recebe da população. Apresentando de outra maneira, os dirigentes determinam que o corpo técnico da estrutura governamental especifique alternativas de ação para o que foi determinado pelo presidente, porém a escolha de uma opção entre as alternativas especificadas cabe a esses dirigentes. Mais uma vez, o que se verifica neste caso está plenamente de acordo com o que especifica a teoria aqui utilizada.

Há, por exemplo, um Conselho de Ministros na Venezuela que recebe demandas do presidente, as encaminha para técnicos dos ministérios e, ao receber alternativas de ação para aquela diretriz, escolhe uma das opções apresentadas. Isso foi exemplificado quando uma ex-dirigente relatou o episódio em que participou da elaboração de duas alternativas de políticas de subsídios agrícolas que haviam

sido demandadas por Chávez, sendo que a escolha entre essas opções acabou sendo feita pelo Conselho de Ministros, provavelmente sem que Chávez sequer tivesse tomado conhecimento da segunda opção, segundo a entrevistada.

Uma característica que merece destaque é a forma de escolha dos ministros na Venezuela, que foi problematizada por um dos entrevistados. Segundo o ponto de vista desse entrevistado, os ministros são escolhidos entre um pequeno grupo de confiança do presidente, que promove constantemente rotatividade de seus indicados de um Ministério para outro, ou indica deputados da Assembléia Nacional como ministros. Efetivamente, nos quatro primeiros anos do *Ministerio para la Economía Popular*, houve três ministros, e nos outros órgãos envolvidos com essa política ocorreram diversas alterações nos dirigentes indicados por Chávez. Isso porque, no caso venezuelano, não é apenas o MINEP, mas um conjunto de órgãos que implementa a política, o que freqüentemente traz problemas de coordenação e disputas de espaço, como reconheceu uma dirigente governamental entrevistada.

Para o entrevistado que problematizou a questão da escolha e alta rotatividade dos dirigentes na Venezuela, isso seria um indício da fragilidade de sustentação do governo, que não dispõe de partidos fortes para indicar seus nomes aos Ministérios. É interessante notar que a imagem positiva que esse entrevistado possui de um sistema político em que os partidos fazem indicações para os Ministérios é bem distinta do quadro extremamente negativo que a mídia apresenta dessa situação quando a mesma ocorre no Brasil.

Ainda sobre a forma de escolha dos ministros, é importante considerar as hipóteses de Amorim Neto (2006). Segundo este autor, na composição do gabinete de ministros, o presidente tem basicamente duas opções. Se o presidente privilegiar a formação de consensos e posições de unidade, governando por meio de projetos de lei, irá formar um governo de coalizão, indicando seus ministros com base na proporcionalidade da representação dos partidos políticos. Por outro lado, se o presidente privilegiar a implementação de um determinado programa a partir de suas prerrogativas unilaterais, o número de técnicos indicados para os ministérios deverá aumentar, ao mesmo tempo em que se reduzem as indicações partidárias. Claramente, considerando apenas a política de economia solidária, o Brasil se identifica com a primeira opção, enquanto a Venezuela se identifica com a segunda.

No Brasil, por exemplo, nos cinco primeiros anos da política, houve quatro ministros. Todos eles, não apenas eram filiados a partidos políticos como já haviam sido eleitos para outros cargos. Ainda assim, também não houve nas entrevistas

nenhum indício de uma interação mais direta entre esses ministros e a política em questão. Isso mostra, mais uma vez, que a economia solidária, ou o secretário Paul Singer, efetivamente conquistaram o seu espaço político no governo Lula.

O ator que individualmente parece ter mais poder na determinação da política brasileira, sem dúvidas é o secretário nacional de economia solidária, Paul Singer. Foi ele quem, sendo já um economista respeitado no Partido dos Trabalhadores, começou a difundir o conceito de economia solidária, apresentando-a como uma forma atual de construir o socialismo. Além disso, Singer é provavelmente a maior referência teórica sobre economia solidária no Brasil, conforme destacou um dos entrevistados. Porém, mesmo com o reconhecimento do poder de influência que possui Paul Singer, no caso brasileiro parece haver um processo de difusão de idéias, seleção e especificação de alternativas muito mais coletivo, sendo que a política pública incorpora a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, composto por organizações da sociedade civil que atuam na área.

Os dirigentes governamentais da política de economia solidária brasileira são ainda originários de movimentos sociais, conforme se constata nas entrevistas. A consequência disso, ressaltada por um representante de entidade da sociedade civil, é que esses dirigentes tem discursos muito mais avançados do que a política que implementam.

Completando a participação dos atores do poder Executivo na formação da agenda governamental venezuelana, pouco foi dito sobre a participação de servidores de carreira nesse processo. Não se percebe, ao contrário do que aponta a teoria, os servidores de carreira aproveitando-se de recursos como a sua estabilidade no serviço, que os permitiria desenvolver um conhecimento especializado e relações com o Congresso e grupos de pressão para influenciar a agenda.

Também não se constata exatamente essa possibilidade teórica no Brasil, porém nesse caso há uma maior atenção dos dirigentes com o papel dos servidores, o que os levou a realizar uma capacitação sobre economia solidária com funcionários de diversos órgãos do governo. A motivação desse curso foi justamente difundir o tema para servidores que pudessem articular ações em seus órgãos, o que rendeu bons resultados, como algumas parcerias institucionais para a SENAES.

Mesmo não sendo citados diretamente pelos entrevistados, no caso venezuelano é possível entender que há referência aos servidores na identificação, feita por diversos entrevistados, do problema que é adotar as políticas do governo

Chávez com “base nas velhas estruturas”, “concebidas do ponto de vista capitalista”, onde “predominava o burocratismo, a corrupção e a ineficiência”. Esse problema, da estrutura do Estado, teria sido justamente o que levou o governo a optar por implementar inicialmente a política de economia popular por meio da Missão Vuelvan Caras, e não pela estrutura dos Ministérios então existentes. Portanto, na Venezuela há indícios de que a participação de servidores pode ser mais efetiva para barrar a entrada de um novo item na agenda governamental do que para promovê-la.

No que se refere à participação do poder Legislativo na formação da agenda governamental, percebe-se uma significativa diferença, decorrente do fato de as principais teorias dessa área serem originárias dos Estados Unidos. Ao contrário do que aponta a teoria, não se percebe nos países analisados uma participação efetiva do Legislativo na formação da agenda governamental.

Ainda que no caso venezuelano tenha havido a edição de diversas leis que interferem na política de economia solidária, não se encontrou indícios de que a Assembléia Nacional seja um ator determinante na seleção de idéias que ingressam na agenda. Não se pode negar que algum grau de especificação das políticas públicas tenha ocorrido no Legislativo da Venezuela, mas a ação desse Poder é sempre provocada por anúncios e planos do presidente Chávez, com uma prévia definição realizada pelos dirigentes do Poder Executivo. Isso é percebido pelo fato de, em entrevistas com dirigentes do Executivo e pesquisadores, não ter sido citada qualquer participação do Legislativo no processo de formação da agenda governamental. A despeito disso, a Assembléia Nacional venezuelana cumpriu um papel fundamental na elaboração da Constituição de 1999, que serviu como base para o surgimento das atuais políticas públicas. Por fim, merece destaque que na Venezuela haja uma subcomissão permanente de economia popular na Assembléia Nacional, o que demonstra uma preocupação permanente e já institucionalizada com o tema.

No Brasil, por sua vez, a participação do Legislativo federal parece ser ainda menor. Nenhuma lei tratando especificamente de economia solidária foi aprovada. As únicas leis que passam pelo Congresso brasileiro e tratam da economia solidária o fizeram de forma indireta, ao incorporar a Secretaria Nacional de Economia Solidária na administração pública federal e na aprovação das leis do sistema de planejamento e orçamento, como no Plano Plurianual de 2004-2007. Um sinal de que pode crescer a atuação do Legislativo na agenda governamental da economia

solidária está na recente criação de uma frente parlamentar em defesa da economia solidária, o que ainda assim é um fórum mais frágil do que a subcomissão permanente existente na Assembléia Nacional venezuelana.

Vale ainda dizer que a falta de referência ao Poder Legislativo como um todo reforça o disposto por Amorim Neto (2006), que destaca a falta de uma assessoria técnica eficiente nos legislativos latino-americanos, como se encontra nos Estados Unidos.

Por fim, em nenhum dos países houve menção a uma decisão do Poder Judiciário que tenha interferido na política pública, o que demonstra que a omissão desse componente na teoria de Kingdon (1995) encontra respaldo nos dados aqui analisados.

6.5 A sociedade civil e as políticas públicas de economia solidária

Conforme a teoria, outro grupo de atores que influencia a formação da agenda governamental, porém com recursos geralmente mais limitados, são os não-governamentais. Fora do governo, os atores com maior potencial de intervir na agenda governamental, são os grupos de interesse. Essa informação foi confirmada, principalmente na análise da política de economia solidária no Brasil.

Entre os grupos que atuam com economia solidária no Brasil, há uma grande heterogeneidade de organizações, que vai da Cáritas, ligada à Igreja Católica, à Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), que é parte da Central Única dos Trabalhadores (CUT). É importante lembrar, no entanto, como citou um entrevistado, que nem a Igreja nem os sindicatos tem a economia solidária como sua área central de atuação.

Existem ainda, no Brasil, outros grupos de interesse importantes que trabalham com economia solidária, como as organizações que apóiam a estruturação de empresas recuperadas. Essa denominação é utilizada para empresas capitalistas em processo de falência que são assumidas pelos trabalhadores em regime de autogestão. A Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (Anteag) é um exemplo desse tipo de organização.

As universidades, sobretudo as públicas, também abrigam organizações de economia solidária, como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Essas organizações tiveram uma importante participação na difusão da economia solidária, como ficou claro nas entrevistas. Além disso, verifica-se que as

organizações que trabalham com economia solidária nas universidades e, em menor escala, nos sindicatos, são as mais freqüentes origens dos dirigentes governamentais da política pública brasileira de economia solidária.

Por fim, os grupos de interesse brasileiros envolvem importantes organizações não governamentais e organizações ligadas à reforma agrária e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Todas essas organizações são chamadas de Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e se reúnem, juntamente com os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) no Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

É importante notar, no entanto, que os empreendimentos econômicos solidários, embora estejam sempre presentes no discurso dos entrevistados, não aparecem na narrativa dos episódios que relatam a construção da política pública de economia solidária brasileira. As entidades de apoio e fomento parecem ser mais articuladas e legitimadas para o processo de discussão e deliberação da política, possivelmente porque a fragmentação dos EES e a própria gestão dos empreendimentos dificulta a participação desses atores no processo das políticas públicas. No entanto, os EES tanto são reconhecidos que tiveram uma importante participação na Conferência Nacional de Economia Solidária, que é considerada a instância máxima de deliberação sobre a política pública brasileira dessa área.

Os grupos de interesse brasileiros que priorizam a economia solidária fizeram uma opção explícita por buscar influenciar pautas concretas das políticas públicas, como exemplificou um dirigente da SENAES, ao afirmar que a criação dessa secretaria foi uma demanda do Grupo de Trabalho de Economia Solidária do Fórum Social Mundial. Por sinal, o Fórum Social Mundial merece destaque por ter constituído um momento central para a articulação de movimentos sociais na América Latina (SCHERER-WARREN, 2006).

Por outro lado, não há nenhum grupo expressivo que se manifeste contra a política pública de economia solidária no Brasil. Destaca-se que aqueles que atuam em organizações de economia solidária, sejam empreendimentos ou entidades de apoio e fomento, aumentaram seu poder de influir na política pública a partir de sua organização nos fóruns estaduais e no Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Confirma-se, portanto, o que aponta a teoria, de que quanto menos ideológica e visível for a área da política pública, maior tende a ser a importância dos grupos de interesse (KINGDON, 1995). Nesse caso, a pouca visibilidade parece um fator preponderante para a relevância dos grupos de interesse.

Já na Venezuela, uma primeira análise parece também confirmar a teoria, na medida em que a política é extremamente ideologizada e de grande visibilidade, e não há menção a nenhum grupo de interesse que participe de forma consistente da formulação e alterações da política. Ficou claro nas entrevistas que as intervenções na política partem principalmente do presidente Chávez e de relações diretas com a população beneficiada pelas políticas. É verdade que essa relação direta promove a organização da população em determinados grupos, como os Círculos Bolivarianos e Frente Populares, que acabam adquirindo algum grau de legitimidade para demandar e interferir na formação das políticas públicas. Essas organizações, porém, não são criadas para promover a economia solidária, e sim para defender e dar apoio ao governo Chávez, o que deve ser entendido em função da polarização social vivida na Venezuela.

Por outro lado, é preciso notar que as grandes etapas do governo Chávez, que fazem com que em determinado momento se inicie a política de economia popular, decorrem de movimentos dos grupos de pressão oposicionistas, com a tentativa de golpe e a sabotagem petroleira de 2002. Os grupos de interesse em questão constituíam-se de organizações empresariais e da mídia, que articularam e promoveram esses dois eventos de importância fundamental. Esses grupos reúnem os setores sociais de classe alta e média alta, ligados aos grupos políticos anteriormente no poder na Venezuela, e que passaram a ter seus interesses prejudicados com as políticas de Chávez. Portanto, esses grupos, ao se oporem a medidas tomadas ainda antes das políticas de economia solidária, acabaram por contribuir para o surgimento dessas políticas.

Destaca-se ainda que outro setor importante, que atua claramente como um grupo de pressão oposicionista na Venezuela é a Igreja Católica. Esse fato foi notado não apenas por entrevistados na Venezuela, como por um brasileiro que definiu uma das principais diferenças entre os dois países em termos da economia solidária dizendo que “aqui a Igreja Católica é boazinha, e lá ela é má”.

Dessa forma, o fato da economia popular ser uma área altamente ideologizada, e que restringe a possibilidade de atuação de grupos de interesse na formação da política, parece decorrer justamente da atuação de determinados grupos de interesse oposicionistas.

Há ainda outro grupo de interesse importante na Venezuela que é o movimento cooperativista existente antes de Chávez. Esse grupo é organizado em centrais e federações cooperativistas que, em grande parte, fazem oposição ao

governo Chávez. Esse discurso de oposição é baseado no fato de que o governo privilegiaria atualmente as cooperativas surgidas a partir da Missão *Vuelvan Caras*, mantendo com elas uma relação de paternalismo e instrumentalização política. O grupo de cooperativistas previamente existente reivindica para si a elaboração de oito artigos tratando do tema da economia social na Constituição de 1999, que por sua vez serviu como base para grande parte da política pública de economia solidária na Venezuela.

Adicionalmente, na Venezuela, ao longo do governo Chávez, tanto os setores governistas quanto opositores tem conseguido, com certa frequência, mobilizar grandes quantidades de pessoas em manifestações de massa. É verdade que não se tem notícias de manifestações de grande porte exclusivamente para apoiar ou protestar em relação à política de economia popular. No entanto, em eventos como a reforma constitucional de 2007 as mobilizações acabam impactando na política em questão, uma vez que o fomento ao poder popular e ao modelo cooperativo eram elementos centrais da reforma. Portanto, os atores da sociedade civil venezuelana que colaboram para a origem da política de economia solidária estão mais relacionados a grandes mobilizações de grupos de pressão opositores e favoráveis ao governo.

Em seguida, é preciso considerar o grupo de acadêmicos, pesquisadores e consultores, que constituem um outro grupo da sociedade civil importante para a formação de políticas públicas e sua inserção na agenda governamental.

No Brasil, o próprio secretário nacional de economia solidária é também um acadêmico bastante respeitado, que possivelmente foi um dos grandes responsáveis pela difusão da economia solidária, o que mais uma vez está em sintonia com o que propõe a teoria, já que sua influência na agenda governamental só ocorreu no longo prazo. Em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária há ainda outros acadêmicos que possuem bastante influência, o que pode ser verificado, por exemplo, pelo fato de um deles ter elaborado uma primeira versão do que veio a ser o texto base debatido na Conferência Nacional de Economia Solidária. Dessa forma, com esse grupo de acadêmicos e pesquisadores tendo influência sobre a especificação de alternativas, mais do que na definição do que entra ou sai da agenda governamental, parece também haver adequação da realidade encontrada no Brasil com o que define a teoria sobre o tema.

O que se levantou na Venezuela sobre a participação de pesquisadores também corrobora a teoria. Um acadêmico entrevistado revelou que já foi procurado

por técnicos da Assembléia Nacional com a intenção de que fizesse a diferenciação entre os termos de economia social, economia solidária e economia popular para que, a partir daí, houvesse a construção do que veio a ser a Lei Especial de Associações Cooperativas. Essa lei especificou alternativas para a política pública, ao estabelecer normas gerais de funcionamento de cooperativas, tornando as mesmas mais autônomas e coerentes com os princípios autogestionários do que permitia a legislação anteriormente existente. Porém, no conjunto das entrevistas realizadas na Venezuela poucos foram os atores que indicaram haver alguma participação dos acadêmicos, o que pode significar uma menor participação em relação ao caso brasileiro.

Há uma polêmica na teoria sobre quanto a mídia influi no processo de formação de políticas públicas. Certos autores afirmam que a mídia influi pouco, em razão do pouco tempo em que as questões permanecem em pauta, o que contribui apenas na comunicação de uma determinada questão e para avolumar a adesão a movimentos já iniciados (KINGDON, 1995). Já outros autores identificam que a mídia cumpre um papel importante na identificação de um problema (FREY, 2000). O que se percebe na Venezuela é algo ainda um pouco distinto dessas duas concepções, pois a mídia, ao menos no período analisado, influenciou fortemente o fluxo político do país. Lá, nas palavras de uma das entrevistadas, “a mídia vai dando meus limites”, no sentido de demonstrar até que ponto a política do governo venezuelano pode avançar, e o que não será tolerado. Seria como um indicador tanto da opinião pública em geral, que é difícil de medir, como de grupos de interesse opositoristas. Assim, conforme os relatos obtidos, quando a mídia ataca fortemente uma determinada política, ela pode não conseguir que aquela política retroceda, mas faz com que não avance mais.

Esse pode ser o papel que a mídia exerce hoje, mas é importante lembrar que diversos grupos da mídia tiveram um papel ainda mais determinante no momento político da tentativa de golpe e sabotagem petrolífera de 2002, que foram fundamentais para a janela de oportunidade de políticas públicas de onde surgiu o *Vuelvan Caras*.

No caso brasileiro a única citação à mídia obtida nas entrevistas ocorreu quando se citou que a mídia é capaz de difundir as práticas da economia solidária sem reforçar ou mesmo utilizar o conceito da economia solidária. Ou seja, não se percebe que a mídia tenha participação na formação da agenda governamental de economia solidária, mas que essa mídia, talvez de forma semelhante e reforçando a

concepção de muitos setores da sociedade, encara a economia solidária como uma forma de minimizar os problemas do atual sistema socioeconômico.

Os atores relacionados com o processo eleitoral, como os partidos políticos e as campanhas dos candidatos compõe o último grupo que influencia na agenda de políticas públicas. As eleições podem trazer novos atores e propostas, com outros interesses e direcionamentos, que podem vir a ser considerados seriamente no debate sobre políticas públicas (KINGDON, 1995). Esses elementos foram fundamentais para a construção das políticas públicas de economia solidária no Brasil, onde a eleição de Lula foi o determinante do ingresso na agenda. Na Venezuela, mesmo que a janela de oportunidade mais importante tenha ocorrido em função dos eventos focais de 2002, as eleições também foram extremamente importantes, pois legitimavam as decisões tomadas, indicando como a população vinha se posicionando frente às ações do governo.

Conforme já relatado anteriormente, o vínculo com o PT dos atores que estavam à frente da demanda por uma política pública de economia solidária, além do papel de empreendedor de políticas públicas cumprido por Paul Singer, foram o que houve de mais importante para aproveitar a janela de oportunidade para políticas públicas representada pelas eleições presidenciais de 2002.

Já na Venezuela, essa relação da economia popular com o início do governo Chávez e seu programa de governo não está tão clara. A relação é mais direta com os acontecimentos do ano de 2002. Já sendo implementada, e portanto na agenda, a política de economia popular esteve presente nos debates do referendo revogatório do qual Chávez saiu vitorioso em 2004 e nas eleições em que foi reeleito, em 2006.

6.6. Modelos de inclusão na agenda conforme a intervenção dos atores e os projetos daí decorrentes

Nesse ponto é importante destacar que os atores mais relevantes para a inclusão de determinado item nas políticas públicas revelam modelos distintos de formação da agenda (COBB; ROSS; ROSS, 1976). Ao modelo de 'mobilização' correspondem os itens que entram na agenda por iniciativa governamental, mas que precisam se expandir para uma agenda pública que envolva a sociedade civil. Já o modelo de 'iniciativa interna' também corresponde a itens originários do governo, porém que não precisam envolver a sociedade para a sua implementação (COBB;

ROSS; ROSS, 1976). Uma política típica do modelo 'mobilização' normalmente requer a aceitação do público e algum grau de mudança de comportamento por parte da população. Uma das formas de buscar essa aceitação é por meio da cooptação de elites de determinados setores. Já no modelo 'iniciativa interna', em geral é maior a chance de sucesso na implementação, pois não é necessário expandir a agenda para outros atores além dos governamentais.

Um terceiro modelo é chamado de 'iniciativa externa', e indica os processos de incorporação de um item na agenda governamental por iniciativa de grupos que estão fora do governo. O grau de organização e visibilidade dos atores não governamentais influi nas chances dos mesmos serem bem sucedidos em suas reivindicações. Por exemplo, setores não governamentais que têm um forte grau de identificação e possuem experiência prévia na negociação de políticas públicas podem aumentar suas chances de sucesso (COBB; ROSS; ROSS, 1976).

Os formuladores desses modelos de formação da agenda governamental defendem que a maneira predominante de formar a agenda governamental indica características da sociedade. Dessa forma, em sociedades mais igualitárias predominaria a 'iniciativa externa', enquanto em sociedades mais hierarquizadas predominaria a 'mobilização' e em sociedades com maior concentração de renda predominaria a 'iniciativa interna'.

É questionável essa relação entre um padrão das formas de incorporação de um item na agenda governamental e as características da sociedade, já que um mesmo governo pode comportar políticas públicas originárias de diferentes processos. A ocorrência de uma forma predominante pode variar conforme a conjuntura política, as condições da economia e vários outros fatores. Esses modelos, entretanto, podem ser relevantes para indicar as possibilidades de uma política pública vir a ser prioritária. Nesse sentido, deve-se analisar as figuras 1 e 2, apresentadas anteriormente, para se ter uma noção, evidentemente simplificada, das diferenças na configuração das políticas brasileira e venezuelana de economia solidária.

Nota-se que, no Brasil, a quantidade de organizações da sociedade civil que interagem com a formação da política de economia solidária é significativamente maior do que as organizações estatais. Além disso, com exceção da SENAES, as organizações estatais desse campo não se dedicam exclusivamente à economia solidária, desenvolvendo apenas ações específicas nessa área.

Já na Venezuela, há diversos órgãos governamentais voltados

exclusivamente para a economia solidária. Não há dúvidas, portanto, que essa seja uma política prioritária para o governo venezuelano. Isso faz com que a intervenção governamental na formação dessas políticas públicas seja muito maior do que a da sociedade civil, ainda que existam milhares de cooperativas existentes e sendo criadas. Porém, essas ainda não possuem uma coordenação, agindo fragmentadamente.

O processo de integração da economia solidária entre as políticas públicas brasileiras foi promovida por uma mobilização da sociedade civil. Foi, portanto, de iniciativa externa. A política daí decorrente é limitada em termos de recursos e alcance de suas ações. Ficou claro que a economia solidária não consegue influenciar o projeto mais amplo do governo Lula.

Por outro lado, a política de economia popular venezuelana foi promovida pelo governo Chávez, e necessitou de adesão popular aos cursos e formações oferecidos para que viesse a ser implementada. Trata-se, portanto, de um modelo de mobilização para a formação da agenda governamental. Isso resultou em uma política prioritária para o governo, que é implementada por diversos órgãos e que caracteriza uma parte do projeto socioeconômico do governo Chávez.

A partir do que foi constatado nesses dois casos, o que é necessário debater é se haveria como uma política pública com origem na iniciativa externa vir a ser prioridade de um governo. Essa será uma das questões a ser retomadas nas considerações finais, onde serão apresentadas, com base no estudo de caso aqui realizado, algumas hipóteses para tentar explicar as diferenças constatadas entre esta pesquisa e a teoria sobre formação da agenda governamental.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada para analisar o processo de formação da agenda governamental no Brasil e na Venezuela mostrou, antes de tudo, que há diversos elementos semelhantes entre os países da América Latina. Afora os aspectos históricos e culturais que são compartilhados, há inúmeros dados sobre a estrutura socioeconômica e as alternativas de governo que são semelhantes nos países latino-americanos. Apenas para citar alguns aspectos relevantes, trata-se de uma região rica, porém com um grande contingente de pobres, uma enorme desigualdade social, e que compartilha ainda da adoção de regimes presidencialistas, de recentes experiências de governos populistas, golpes militares e implantação de políticas neoliberais.

Evidente, o reconhecimento das semelhanças não diminui as particularidades e a complexidade de cada realidade nacional na América Latina. A estrutura governamental do Brasil e da Venezuela é, em si, bastante distinta. Esse é um dos pontos que não foi suficientemente trabalhado nesta dissertação por falta de um tempo adequado, constituindo uma de suas fragilidades. É válido, no entanto, considerar que uma estrutura federalista como a brasileira apresenta muitos aspectos distintos do que se observa na Venezuela, onde o presidente dispõe de mais recursos para influenciar a agenda governamental. Além disso, o Brasil possui uma economia bastante complexa e robusta em diversos setores, enquanto a Venezuela ainda vive uma dependência muito grande em relação ao petróleo. Graças à abundância desse recurso, no entanto, e aos preços recordes que o mesmo tem atingido consecutivamente nos primeiros anos da década de 2000, o governo venezuelano tem conseguido financiar diversas políticas públicas de alto impacto social, como a de economia popular.

Ainda assim, as diversas características compartilhadas por esses países fazem com que a busca por solução dos problemas vivenciados na região passe pela ampliação dos estudos comparados, o aprimoramento das estratégias de políticas públicas internacionais e um maior diálogo entre os governos e as entidades da sociedade civil.

Não foi esse o caminho que levou Brasil e Venezuela a criarem uma política pública de economia solidária. Mesmo apresentando problemas semelhantes, cada país, sem nenhuma forma de coordenação e diálogo, optou por focar sua ação em um problema diferente, adotando políticas de economia solidária. O quadro 2

apresenta de forma esquemática as principais particularidades da formação das políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela.

Quadro 2 – Formação das políticas de economia solidária no Brasil e na Venezuela

CATEGORIAS GERAIS		
Problemas	Alternativas	Política
CATEGORIAS ESPECÍFICAS		
Eventos focalizadores:	Processo de seleção de idéias:	Importância das eleições:
BRA: inexistentes	BRA: amplo (ocorrido tanto na sociedade civil quanto em experiências de governos locais e regionais)	BRA: fundamental e pontual (eleição de Lula em 2002)
VEN: existentes (tentativa de golpe e sabotagem petroleira)	VEN: restrito (ocorrido no governo nacional)	VEN: moderada e freqüente (vitória de Chávez nas diversas votações, iniciadas pela nova Constituição, ocorridas entre 1998 e 2007)
Utilização de indicadores:	Empreendedor da política pública:	Influência da disposição nacional:
BRA: elevada (uso de dados sociais com ênfase em índices de desemprego)	BRA: claramente definido (Paul Singer)	BRA: mediana (propícia para aumento de políticas sociais)
VEN: moderada (uso de dados sociais pontualmente com ênfase em pobreza)	VEN: não claramente definido (atribui-se ao próprio presidente Chávez)	VEN: elevada (polarização social propícia para questionamento da estrutura socioeconômica)
Feedback da ação governamental:	Processo de difusão de idéias:	Influência de forças políticas organizadas:
BRA: moderada (constatação do desconhecimento da economia solidária e de perda da “espontaneidade”)	BRA: amplo (grande esforço de difusão e conhecimento da economia solidária)	BRA: mediana (ação apenas pró-política de economia solidária)
VEN: elevada (sabotagem e constatação de necessidade de novas estruturas)	VEN: amplo e superficial (difusão focada na ação governamental e não nos conceitos ou empreendimentos)	VEN: elevada (ação de grupos governistas e de oposição)
	Reformulação a partir de outras políticas:	Influência de alterações no governo:
	BRA: pouca (inspiração em experiências locais)	BRA: muito pouca (houve apenas mudanças de ministro, que não pareceram trazer muitas alterações na política)
	VEN: inexistente	VEN: muito elevada (alteração de estrutura, dirigentes e atribuições impactando a política)

Fonte: dados da pesquisa, a partir da teoria de Kingdon (1995) e esquema de Capella (2004).

Apesar de facilitar a visualização de alguns elementos, o quadro 2 dispensa uma análise própria, visto que o mesmo apenas retoma dados já apresentados e debatidos nas seções anteriores. Vale a pena, entretanto, alguns comentários sobre a metodologia aplicada.

Ficou claro que a abordagem qualitativa e, mais além, a realização de entrevistas semi-estruturadas, é realmente a única forma de obter informações que indiquem como ocorreu o processo de formação de uma política pública. A grande dificuldade envolvida está no acesso a altos dirigentes governamentais. Além disso, há uma tendência dos entrevistados se focarem na explicação do objeto da política pública, e não no processo de sua origem, caracterizando uma situação que precisa ser constantemente controlada. Esse mesmo problema causa dificuldades na análise de documentos, que seria vital para a triangulação capaz de confirmar as informações obtidas.

Há ainda outra questão que precisa ser considerada, em relação à dificuldade encontrada para a realização de um estudo de casos comparados. A realidade de países, mesmo considerando um mesmo período histórico, é muito distinta, e tais distinções precisam ser previamente conhecidas e explicitadas para viabilizar a comparação. Nesse sentido, mais uma vez fica claro que apenas com mais estudos desse tipo a qualidade dessas comparações pode avançar. Para tanto será preciso, inclusive, não analisar apenas casos isolados, mas tendências e padrões de políticas públicas nos diferentes países, utilizando ferramental quantitativo.

A despeito das dificuldades encontradas, pode-se considerar que a metodologia utilizada foi adequada e permitiu a obtenção de dados que se repetiram nas entrevistas e encontram fundamentação lógica e em dados secundários. O acompanhamento do traçado do processo analisado foi o que permitiu essa comparação de fatos e informações, o que amplia as possibilidades científicas do estudo de caso.

Esta pesquisa revelou a consistência das diversas contribuições teóricas que tem sido feitas sobre a formação da agenda governamental. O modelo básico que foi aqui adotado, de John Kingdon (1995), mostrou ter capacidade explicativa na sua formulação geral. As políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela surgiram efetivamente a partir da ação de atores governamentais e não-governamentais, que agiram estrategicamente ao longo de três fluxos independentes – político, de problemas e de alternativas de ação – que convergiram

em um momento de janela de oportunidade para políticas públicas.

Entretanto, esta pesquisa revelou que há algumas omissões nessa teoria. Tais omissões podem ser atribuídas ao fato de que a formulação da teoria ocorreu baseada na realidade dos Estados Unidos da América, que apresenta diversas diferenças em relação à América Latina. As principais diferenças percebidas estão na caracterização dos recursos, na importância de determinados atores e na configuração do fluxo político. Além disso, o estudo do caso da Venezuela permite também um questionamento mais geral, não necessariamente restrito às características daquele país, sobre o padrão de mudanças nas políticas públicas.

Inicia-se, portanto, o debate pelo fluxo político, que foi fundamental para a criação das políticas públicas de economia solidária nos países aqui pesquisados. Nesse ponto, a diferença fundamental é que a janela de oportunidade para a origem da política no Brasil ocorre de forma bem estruturada, no momento das eleições presidenciais, que revelaram claramente uma disposição nacional propensa a priorizar áreas como a geração de trabalho e renda. Já na Venezuela, o fluxo político torna-se propício a partir de decisões estratégicas da oposição ao governo, que além de não terem sido bem sucedidas, receberam forte oposição popular, criando as condições para que o governo avançasse no sentido de substituir o modo de produção dominante e a elite dirigente.

Outra questão política importante é que Brasil e Venezuela vivenciaram, nos anos 1990, um ciclo com muitas semelhanças, principalmente devido à implementação de políticas neoliberais. Nesse momento, porém, já havia ocorrido uma diferenciação fundamental entre esses países, relacionada com a reforma do sistema político, que ocorreu no Brasil com a Constituição de 1988, e só veio a ocorrer na Venezuela com o governo Chávez, uma década depois.

Seria um grande reducionismo atribuir apenas ao processo constituinte do Brasil e da Venezuela as diferenças entre esses países, porém é necessário reconhecer que nesses momentos se define uma série de questões importantes para a formação da agenda governamental. Os recursos que cada ator possui, suas formas de interação, problemas prioritários e alternativas de ação governamental são todos definidos em um processo constituinte. Além disso, trata-se de um momento privilegiado para medir uma variável do fluxo político de extrema importância, e grande dificuldade de mensuração, que é a disposição da população para aceitar determinadas ações.

Apesar de apresentar as eleições como um momento importante no fluxo

político, como de fato o foi para o surgimento das políticas de economia solidária tanto no Brasil como na Venezuela, a teoria sobre formação da agenda governamental não dá grande atenção para os processos constituintes. Essa omissão deve ser compreendida pelo fato de serem teorias formuladas em sua maioria nos Estados Unidos, onde o sistema político, e seu reflexo no tempo de existência da Constituição, é bastante distinto do que se encontra na maioria dos países latino-americanos. Na América Latina, até esse início do século XXI, as Constituições têm se mostrado com um prazo de validade máximo de algumas décadas. Sendo assim, a teoria sobre formação da agenda governamental só terá um uso adequado nessa região se contemplar o que representa um processo constituinte.

Considerando o processo constituinte como sendo parte do fluxo político que compõe a formação da agenda governamental, a hipótese que se apresenta para esta questão é seguinte:

Hipótese 1 - A possibilidade de edição de uma nova constituição ou de uma ampla reforma em seu conteúdo constitui uma janela de oportunidade ampliada para políticas públicas, que permite tanto a integração de novos itens na agenda governamental quanto a retirada e reforma de outros itens, além de redefinir os recursos de cada ator e a configuração do fluxo político naquela sociedade.

Em relação ao fluxo de problemas, notou-se um processo de definição e percepção dos problemas bastante adequado ao que propõe a teoria. A condição de pobreza e exclusão social na Venezuela passou a ser vista como um problema prioritário, para o qual havia uma alternativa no fluxo político, representada pela candidatura de Hugo Chávez, que se diferenciava claramente do restante dos atores político-partidários venezuelanos. Já no caso brasileiro, a condição do mercado de trabalho, apresentando grande crescimento do desemprego, foi o problema que mais centralizou atenção por parte dos atores no fluxo político que representavam uma alternativa para solucionar essa questão. Em ambos os casos, a identificação dos atores como sendo capacitados para solucionar os problemas foi fundamental para a sua emergência no cenário político.

Já em relação ao fluxo de alternativas de ação, percebe-se uma situação diferente no Brasil e na Venezuela. No Brasil, o processo de difusão, recombinação e seleção de idéias na sociedade civil, antes e durante o início da política pública,

ocorreu de acordo com o que prevê a teoria, o que deu origem a uma política pública que foi sendo alterada incrementalmente. Já na Venezuela, a situação foi bem diferente. Se originalmente os cooperativistas venezuelanos tiveram uma participação importante ao incorporar termos como “economia social” na Constituição, o que seguia um formato de mudanças incrementais, houve uma mudança a partir de 2002. Desse momento em diante, com a radicalização da situação política e o deslocamento do problema principal a ser enfrentado, que era a pobreza e passou a ser o sistema capitalista, as mudanças em políticas públicas não mais seguiram um modelo incremental. Enquanto a teoria prevê que grandes mudanças podem ocorrer nas políticas públicas, porém em um momento de curta duração, o governo Chávez passou a promover essas grandes mudanças em caráter prolongado. Na verdade, há outros exemplos que parecem indicar a possibilidade de um governo implementar mudanças nas políticas públicas em um período prolongado. As medidas adotadas na Rússia dos anos 1920, em Cuba na década de 1960, ou mesmo a adoção das políticas neoliberais indicam que uma profunda alteração socioeconômica demanda um período de mudanças muito mais amplo do que o “pontilhado” da teoria de Baumgartner e Jones (1993). Daí porque cabe a formulação da seguinte hipótese:

Hipótese 2 – As alternativas de ação consideradas e a promoção de mudanças em políticas públicas podem passar a ocorrer de forma prolongada, saindo do padrão de equilíbrio pontilhado, quando os atores com maior influência sobre a agenda governamental desejarem uma ampla alteração da estrutura socioeconômica.

A difusão e seleção de idéias é um processo coletivo, que nos dois países analisados envolveu tanto atores governamentais como da sociedade civil. No Brasil, os grupos de pressão, formados principalmente pelas entidades que se agrupam no FBES, teve uma maior importância no processo. Deve-se ainda destacar a função de empreendedor da política pública, cumprida por Paul Singer. Já na Venezuela quem teve um papel predominante foram os dirigentes governamentais, incluindo o próprio presidente. A participação da maioria dos atores nos dois países, por mais que tenham sido distintas em cada caso, encontram respaldo na teoria sobre formação da agenda governamental. Os únicos casos que fogem desse enquadramento foram o papel que a mídia assumiu na Venezuela, atuando como um grupo de pressão com forte impacto no fluxo político e o papel

dos Legislativos nos dois países.

Em relação à mídia, no entanto, como foi visto anteriormente, a descrição de Kingdon é bastante contestada, havendo uma série de estudos sobre agenda que se focam justamente na influência da mídia em pautar uma agenda para a opinião pública.

Já o papel do Legislativo exige uma reflexão mais profunda. Toda a teoria aqui utilizada aponta para um papel relevante do Legislativo na formação da agenda governamental. O que se verificou nesta pesquisa, no entanto, foi que, exceto pelos processos constituintes, já destacados anteriormente, o Legislativo teve uma participação bastante modesta na formação das políticas públicas de economia solidária. Nesses casos, o Legislativo só teria sido acionado para ratificar uma decisão tomada pelo Executivo.

Essa limitação parece ser decorrência de uma menor capacidade de elaborar alternativas de políticas públicas, já que as assessorias técnicas dos Legislativos da América Latina são falhas, além do fato que os congressistas latinos tem grande incentivo para pleitear postos e indicações no Poder Executivo (AMORIM NETO, 2006). Dessa forma, é possível apresentar a seguinte hipótese:

Hipótese 3 – Exceto durante os processos constituintes, em que cumprem um papel central na formação da agenda governamental, o Poder Legislativo latino-americano possui uma capacidade muito limitada de intervenção no elenco de políticas públicas.

Por fim, as diferenças entre as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela são muitas, a ponto de revelar projetos distintos. Uma entrevistada, que conhece profundamente as duas políticas públicas aqui analisadas, afirmou que a diferença fundamental entre as políticas brasileira e venezuelana de economia solidária é que no Brasil pretende-se incluir quem está de fora, enquanto na Venezuela a intenção é substituir quem é beneficiado pela ação governamental.

Além dos objetivos, algumas outras diferenças nas políticas públicas também são reveladoras da sua origem. Enquanto no Brasil foi criada apenas uma secretaria no Ministério do Trabalho para lidar com a economia solidária, na Venezuela foi criada inicialmente uma missão, para fugir dos problemas da estrutura governamental, e depois um Ministério, que na verdade implementa uma política que

é diretriz para todo o governo. Além disso, enquanto no caso brasileiro uma preocupação importante é mapear e conhecer o que existe sobre economia solidária, na Venezuela a preocupação é massificar a atuação, com grande ênfase na formação técnico-política dos cidadãos.

Assim, fica evidente que a economia popular e solidária, por mais que seja compreendida de forma semelhante em seu conteúdo, tem possibilidades totalmente distintas, em função da prioridade que lhe é atribuída. A política venezuelana se insere como eixo central em um projeto que se proclama revolucionário, e de fato poderá ser, na medida em que consiga substituir o modo de produção dominante e ainda criar condições para que a população se organize de forma autogestionária. Por outro lado, a política brasileira cumpre o papel de forçar o Estado a reconhecer o funcionamento de um outro tipo de economia no interior do sistema capitalista, mas sem conseguir pautar a transformação desse sistema. Dessa maneira, a própria organização dos atores da economia solidária possibilita que eles melhorem suas condições de pautar essa política, desde que não tentem extrapolar suas ações para áreas centrais do governo Lula.

A constatação de que essas diferenças são decorrentes de um processo de formação da agenda governamental por iniciativa externa no Brasil e por um modelo de mobilização, na Venezuela, permitem a formulação de duas hipóteses, que buscam explicar quais são as possibilidades e padrões para que uma política pública se torne prioritária para um governo. As hipóteses em questão são:

Hipótese 4 - Nos países latino-americanos a 'iniciativa externa' é uma possibilidade de intervenção na agenda governamental, originando e alterando políticas públicas, desde que em áreas marginais e de pequena relevância para o governo.

Hipótese 5 - Uma prioridade do governo não pode ser criada ou alterada exclusivamente por meio de "iniciativa externa", precisando contar com a colaboração de atores governamentais em postos chave, ou de fortes abalos no fluxo político, para influenciar essa agenda governamental.

Concluindo, os processos aqui analisados apresentam fortes ambigüidades. Na Venezuela pretende-se reforçar o poder popular, por meio de iniciativas como os conselhos comunais e as cooperativas, porém as principais decisões e a origem das políticas ocorre com forte participação de um único ator, que é o presidente Chávez.

Já no Brasil, o reconhecimento pelo governo federal de um movimento social importante, que defende a organização da sociedade de outra forma, acontece de uma forma que compromete a autonomia e o horizonte estratégico desse setor.

Do ponto de vista dos estudos sobre a formação da agenda governamental, ainda há muito o que se descobrir na América Latina quanto às características de uma determinada política pública, o governo em que a mesma ocorre e a conjuntura histórica que a possibilita. Estudos comparativos possibilitam esse tipo de reflexão, ao mesmo tempo em que auxiliam na identificação de potencialidades e contradições dos processos analisados.

Possibilidades de avançar nessa direção incluem a realização de novos estudos de caso, sobretudo comparativos, em outras áreas de políticas públicas. Além disso, é fundamental que comecem a ocorrer estudos mais amplos, analisando um elenco maior de políticas e um grupo maior de países. Esses estudos de grande porte deverão utilizar-se também de um instrumental de análise quantitativo. Além disso, neste trabalho destacou-se a necessidade que a América Latina seja priorizada, mas novos conhecimentos poderão surgir também de comparações realizadas com outras regiões do mundo.

Os conhecimentos adquiridos por meio dos estudos sobre formação da agenda governamental podem ajudar na preparação de governos e atores sociais para alterar a agenda de políticas públicas de maneira objetiva. Isso possibilitaria tanto a identificação e eventual correção de falhas no sistema político que origina as ações do governo, como um maior número de organizações e pessoas tentando influenciar as decisões do governo. Esse último elemento é fundamental para que os assuntos que mais interessam a população e ao desenvolvimento da sociedade possam se impor frente a interesses privados e de pequenos grupos que historicamente acumularam grande influência sobre o funcionamento de governos.

REREFÊNCIAS

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 NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANDREWS, C. W. Anti-Poverty policies in Brazil: Reviewing the Past Ten Years. In: **International Review of Administrative Sciences**. SAGE, v.70, p.477-488, 2004.

BARBOSA. R.N.C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA E SILVA, M.O.; IAZBECK, M.C. (orgs.) **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

BAUMGARTNER, F.R.; JONES, B.D. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. In: **The Journal of Politics**, Vol.53, nº4, p.1044-1074, nov. 1991.

_____. **Agenda and instability in American Politics**. University of Chicago Press. 1993.

BIRKLAND, Thomas. **An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: M.E.Sharpe, 2001.

BORGES NETO, J. M. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, J. (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BRASIL. Lei 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Plano Plurianual 2004-2007**. Anexo II. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2004/Lei/anexos/lei10933-04/Anexo-II.pdf>. Acesso em 01.fev.2007. 2004

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem Presidencial. Projeto de Lei Orçamentária 2008**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2008/orcamento_2008.htm>. Acesso em 11.maio.2008. 2007.

CALMON, P.C.; MARCHESINI, M. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. In: **XXI Encontro da Anpad**, 2007. Anais do XXI Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, 2007.

CAMARGOS, L.R. Resenha. KUCZYNSKI, P-P.; WILLIAMSON, J. (orgs.) Depois do Consenso de Washington: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2003. In: **Revista de Economia Política**, vol.24, nº 4(96), out./dez., 2004.

CANO, W. Venezuela: limites para uma nova política econômica. In: **Estado e sociedade**, v.11, n.1 (18), p.95-127. Campinas: jan./jun. 2002.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2004.

CARREIRÃO, Y. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. In: **Revista de Sociologia e Política**. nº 22, p.179-194. Jun. 2004.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2007**. Disponível em <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/8/32598/P32598.xml&xsl=/deype/tpl/p9f.xsl&base=/deype/tpl/top-bottom.xsl>> Acesso em 08.abr.2008.

CGU. **Balço Geral da União**. Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/BGU/>>. Acesso em 18.abr.2008. 2008

CHÁVEZ, H. **Discurso de la unidad**. Ediciones Socialismo del Siglo XXI. Jan. 2007.

COBB, R.; ELDER, C. **Participation in American politics: The dynamics of agenda -building** (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M. Agenda Building as Comparative Political Process. In: **The American Political Science Review**, v.70, nº1, p.126-138, mar.1976.

COCHRAN, C.L.; MALONE, E.F. **Public Policy: Perspectives and Choices**. New York: McGraw Hill, 1995.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**. v,17, n.1, p. 1-25, mar 1972.

CORAGGIO, J.L. **El papel de la Economía Social y Solidaria em la Estrategia de Inclusión Social**. Disponível em <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia_coraggio_diciembre_2007_rev.doc>. Acesso em 13.jan.2008.

COUTINHO, M. Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea. In: **Revista de Sociologia Política**. Nº 27. Curitiba: nov. 2006.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) **Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização**. p. 95-110. FACES, UCS. Caracas: 2004.

DIAZ, B. Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela

(1999-2006). In: **Revista Venezuelana de Economia Social**. Ano 6, nº 11, p. 149-183. 2006.

EISENHADT, K.M. Building Theories from Case Study Research. **Academy of Management Review**, out., v.14, nº4, p.532-550, 1989

FARIA, C.A.P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº51, p.21-29. Fev.2003.

FBES. **Carta de princípios**. Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Disponível em: <http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=109&Itemid=18>. Acesso em 10.abr.2008. 2003.

FSM. Fórum Social Mundial. **O que é o Fórum Social Mundial?** Disponível em: <http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_language=1>. Acesso em 15.abr.2008. 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.

_____. Economia solidária e movimentos sociais. In: **Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

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

FRANKLIM, C.B. Segurança e Defesa nas relações entre o Brasil e a Venezuela. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. nº21, jun. 2000.

GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GEORGE, A.L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: BCSIA, 2004.

GIRARD, C. O estudo sobre a Bahia e os municípios do Recife e Aracaju. In: MEDEIROS, A.; SCWENGBER, A.; SCHIOCHET, V. (org.) **Políticas Públicas de Economia Solidária: Por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

GONDIM, S.M.G. et al. Da descrição do Caso à Construção da Teoria ou da Teoria

à Exemplificação do Caso? Uma das Encruzilhadas da Produção do Conhecimento em Administração e Áreas Afins. **Organizações e Sociedade**, v.12, nº35, out./dez., 2005.

INE. Instituto Nacional de Estadística. **Pobreza**. Disponível em: <<http://www.ine.gob.ve/pobreza/Lhogares.asp>>. Acesso em 11.maio.2008. 2008.

IPEA. **O estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade, 2006**/Paulo Tafner, editor. - Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

_____. Desemprego. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em 11.maio.2008. 2008

JOHN, P. The Policy Agendas Project: a review. In: **Journal os European Public Policy**. 13:7, p.975-986, set.2006.

JONES, B. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Vol.13 n.4. 395-412, 2003.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995.

KOSICKI, G. Problems and opportunities in agenda-setting research. **Journal of Communication**. 43, 2; p.100-123 Spring, 1993 .

KLIKSBERG, B. Public administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. In: **International Review of Administrative Sciences**. Vol.71, p. 309-326, 2005.

LASWELL, H. Communications research and public policy. **Public Opinion Quarterly**, 36: p.301-310, 1972.

LANDMAN, T. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction**. 2.ed. London and New York: Routledge, 2003.

LAVILLE, J-L. Economia Solidária: a perspectiva europeia. In: **Revista Sociedade e Estado**. Dídivas e solidariedades urbanas. Vol. XVI. Jan-dez. 2001.

LAVILLE, J-L.; FRANÇA FILHO, G.C. Conclusão. In: FRANÇA FILHO et al.(orgs.) **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, 36, 176-195, 1972

MARQUES, R.M.; MENDES, A. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: **Revista de**

Economia Política. Vol. 26, nº1 (101), p.58-74. Jan./mar. 2006.

MAYA, M.L.; LANDER, L.E. Ajustes, custos sociais y la agenda de los pobres em Venezuela: 1984-1998. In: SADER, E. **El ajuste estructural em América latina: custos sociais y alternativas.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MAINGON, T. Política social em Venezuela: 1999-2003. In: **Cuadernos del Cendes.** Vol.21, n.55, abr.2004.

MARCHESINI, M. A Caracterização da Economia Solidária em Políticas Públicas. In: **II Encontro de Administração Pública e Governança.** São Paulo: ANPAD, 2006.

MIGUEL, L. F. 3-D political representation: elements for an amplified theory of political representation. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 18, n. 51, 2003 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 Oct 2007.

MINEC. **Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal** Disponível em <<http://www.minec.gov.ve>>. Acesso em: 26.jan.2007. 2007a.

_____. Disponível em <<http://www.minep.gov.ve/contenido.php?id=176>>. Acesso em: 28.out.2007. 2007b.

_____. Disponível em <<http://www.minec.gob.ve/contenido.php?id=2>>. Acesso em 14.abr.2008. 2008.

MORILLO, N. Indicadores Macroeconómicos Venezuela 1999-2007. In: **Revista Venezolana de Análisis de Conyuntura.** ano/vol. XIII, n. 2, jul-dec. 2007

MPOG. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Disponível em < http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2008/orcamento_2008.htm> Acesso em: 01.jan.2008. 2008.

ONAPRE. **Oficina Nacional de Presupuesto.** Disponível em <http://www.onapre.gov.ve/>. Acesso em: 01.jan.2008. 2008.

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: **Rev. Bras. Ci. Soc.** Vol.15, n. 42. Fev. 2000.

PLANO BRASIL. **Revisão do Plano Plurianual 2004-2007 exercício 2006 (válido para 2007).** Disponível em http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/2006_Anexol_Prog_Governo.pdf. Acesso em: 28.jan.2008. 2008.

PINTO, J. R. L. **Economia solidária: um elogio à associação em tempos de crise.** 202 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ, Rio de Janeiro. 2004.

POCHMANN, M. Desemprego y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula. In: **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.184, p.102-114, mar/abr. 2003.

PT. Partido dos Trabalhadores. **Caderno Temático do Programa de Governo: Mais e Melhores Empregos – 2002**. São Paulo: PT, 2002.

RIUTORT, M.; BALZA, R. **Salario real, tipo de cambio real y pobreza em Venezuela: 1975-2000**. Caracas: UCAB, IIES, 2001.

ROGERS E. The anatomy of agenda-setting research **Journal of Communication**; 43, 2; p 68-86, Spring 1993.

RUA, M.G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, **Policy Sciences**, 21, 129-168, 1988.

SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº52, p.35-54, jun. 2003.

SAMUELS, D. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. In: **Comparative Political Studies**. Vol. 34, p. 999-1024, nov. 2004.

SCHATTSCHNEIDER, E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.21, nº1, p.109-130, jan./abr.2006

SCHWENGBER, A. M. Políticas Públicas de Economia Solidária e Gestores Públicos. In: **Mercado de Trabalho**. Brasília: IPEA, v. 28, set. 2005.

SCHWENGBER, A. Et al. O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil – uma análise qualitativa dessa construção. In: MEDEIROS; A. SCHWENGBER. A.; SCHIOCHET, V. (org.) **Políticas Públicas de Economia Solidária por um outro desenvolvimento**. Recife: UFPE, 2006.

SENAES. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

_____. **Secretaria Nacional de Economia Solidária** Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp>. Acesso em: 26.jan.2007.

SIES. **Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária** Disponível em <<http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/sies.asp#>> Acesso em: 01.jan.2008. 2008.

SINGER, P. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Economia solidária versus economia capitalista. In: **Revista Sociedade e Estado**. Dídivas e solidariedades urbanas. Vol. XVI. Jan-dez. 2001.

_____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, B.S. (org.) **Produzir para viver**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 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.

SIQUEIRA, C.E.; CASTRO, H.; ARAÚJO, T.M. A globalização dos movimentos sociais: resposta social à Globalização Corporativa Neoliberal. In: **Ciênc. Saúde Coletiva**. Vol.8, nº4, p.847-858, Rio de Janeiro, 2003.

SOROKA, S. Policy agenda-setting theory revisited: a critique os Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon. In: **Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique**. Vol, 32, nº4, p.763-772, dec. 1999.

SOURIOUX, J-L.; LERAT, P. **Análise de Texto: Método Geral e Aplicações no Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, p.15-20. 2003.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. In: **Political Science Quarterly**. Vol 104, nº 2, p.281-300. 1989.

SUNACOOOP. **Superintendencia Nacional de Cooperativas** Disponível em <<http://www.sunacoop.gob.ve/>> Acesso em 01.jan. 2008.

TAKESHITA T. Current critical problems in agenda-setting research **International Journal of Public Opinion Research** Vol. 18 No. 3 p. 275-296. 2005

TOURAINÉ, A. Entre Bachelet y Morales, existe una izquierda em América Latina? In: **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, nº 205. set./out.2006.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2007.

VENEZUELA. **Ley de los consejos comunales**. Disponível em: <<http://www.minec.gob.ve/>> Acesso em 15.abr.2008. 2006.

VERGARA, S.C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, M.M.F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D.M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLA, R.D. Venezuela: mudanças políticas na era Chávez. In: **Estudos Avançados**. Vol.19, nº55. p. 153-172. São Paulo, set./dez. 2005.

VILLANUEVA, L. A. Estudio Introdutorio. In: **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

WOOD, B.D.; DOAN, A. The politics of problem definition: applying and testing threshold models. In: **American Journal of Political Science**, vol.47, nº 4, p. 640-653, oct.2003.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity & choice in public policy: political decision making in modern democracies**. Georgetown University Press, 2003.

APÊNDICE A - Tópico-guia para entrevistas semi-estruturadas

Universidade de Brasília
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração

Nome do Entrevistado: _____

Introdução

1. Explicação sobre os objetivos da pesquisa e sobre a etapa de pesquisa de campo (solicitar autorização para gravação);
2. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional e como você chegou ao cargo que ocupa atualmente.

Formação da agenda de políticas públicas nacionais de economia solidária

3. Quais são os elementos básicos que identificam a política pública com que você trabalha?
4. O que você entende por economia solidária / economia popular?
5. Quais eram os problemas que mais chamavam atenção do governo na sua área de atuação por volta de 2003 (ano de origem das políticas públicas nacionais de economia solidária)?
6. Houve grandes mudanças nos problemas enfrentados de 2003 até agora?
7. Por que razão você imagina que esses problemas eram os que mais chamavam atenção?
8. Quais eram as políticas ou programas governamentais para os quais o governo dava mais importância na sua área de atuação por volta de 2003?
9. Houve grandes mudanças nas políticas prioritárias de 2003 até agora?
10. Por que razão você imagina que esses programas eram os que mais chamavam atenção?
11. Como surgiram as políticas públicas nacionais de economia solidária no seu país?
12. Quais são os atores do governo e fora do governo que atuam com a economia solidária e com que nível de prioridade você percebe essa atuação?
13. Há mais alguma questão que você queira dizer que possa ser de interesse da pesquisa?