

MONTAGEM DE AGENDA DO GOVERNO FEDERAL: A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

CARLA ROSANE DA SILVA MOTA¹; PATRICIA RODRIGUES CHAVES DA CUNHA²

¹Universidade Federal de Pelotas – carlarosanemota@hotmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – pattycunha@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho refere-se à pesquisa de mestrado em Ciência Política, a qual se encontra em fase inicial e tem como temática as políticas públicas de economia solidária no Brasil. De modo a introduzir o tema da pesquisa, realizar-se-á, primeiramente, uma breve contextualização do surgimento das ações governamentais de apoio à economia solidária. Logo, serão levantadas algumas considerações sobre as principais teorias que embasam o estudo e, com base no exposto, apresentar-se-á o problema, a hipótese e os objetivos da pesquisa.

Na década de 1990, os resultados das políticas neoliberais adotadas pelos governos da América Latina começaram a se apresentar, especialmente na forma de pobreza, de desemprego e de desigualdade social. Em um estudo comparado, Costa (2008) mostra que houve um significativo crescimento nos índices de desemprego e de pobreza no Brasil e na Venezuela, esses elementos conjunturais teriam levado à ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais. É nesse contexto que surgem os primeiros programas governamentais de apoio e fomento a economia solidária.

Compreende-se economia solidária como um novo modo de produzir, vender, comprar e trocar, o qual implica em relações sociais diferenciadas das estabelecidas pelo sistema capitalista hegemônico. As principais características da economia solidária são: a autogestão, a cooperação, a solidariedade, a propriedade coletiva dos meios de produção, repartição dos ganhos econômicos e respeito ao meio ambiente (SINGER, 2002; CRUZ, 2006).

No Brasil, as políticas voltadas a apoiar a criação de empreendimentos com as características descritas acima, têm sido formuladas sob a perspectiva de geração de trabalho e renda. A primeira iniciativa governamental ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, com a ascensão do Partido dos Trabalhados - PT (1999-2003), o “Programa de Economia Popular Solidária”, que teve início no começo do governo de Olívio Dutra em 1999. A segunda iniciativa se deu no âmbito municipal e foi adotado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com o governo de Marta Suplicy, também do PT (2001-2005), o “Programa Oportunidade Solidária” (SILVA & NAGEM, 2011). No âmbito do governo federal, o tema foi adotado como política pública a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, PT (2002-2010). A secretaria está vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Diante do exposto, acredita-se ter proporcionado uma visão geral do tema desta pesquisa, as políticas públicas de economia solidária no Brasil. O projeto está inserido na área da Ciência Política, e mais especificamente, na área das Políticas Públicas, além disso, ressalta-se que estudos que abordem a economia solidária a partir do arcabouço teórico e metodológico desta área são poucos.

A seguir, apresentar-se-á algumas considerações sobre as principais teorias que embasam este estudo. Primeiramente, de acordo com William Jenkins,

compreende-se política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los” (JENKINS, 1978 apud HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013, p. 8). Neste sentido, a política pública se constitui em um processo dinâmico, composto por uma série de decisões no interior do aparato político-administrativo. Um dos modelos de análise a ser utilizado nesta pesquisa é o “Ciclo das Políticas Públicas”, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), este é um modelo que permite visualizar a política pública como um processo, que contém uma série de estágios inter-relacionados (mas isoláveis para fins de análise) e que permite compreender os diferentes papéis desempenhados pelos atores, instituições e ideias. Os estágios do ciclo são: (1) montagem de agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação da política; e (5) avaliação da política. Este estudo se situa no primeiro estágio, momento em que governo reconhece um problema.

O outro modelo de análise a ser utilizado é o da “Janela de Oportunidades” de John Kingdon (1995), segundo o autor, essas janelas se abrem e se fecham com base na interação entre os atores políticos, as instituições e a articulação das ideias na forma de propostas de soluções. Segundo Howlett, Hamesh e Perl (2013), o modelo elaborado por Kingdon agrupa três conjuntos de variáveis que influenciam a abertura das janelas de oportunidades (e, consequentemente, influenciam a entrada de um tema na agenda formal), que são chamados de “fluxos”. O primeiro é o “fluxo de problemas”, o qual se refere à percepção do problema enquanto uma questão pública, isso pode acontecer a partir de eventos inesperados (como crises) ou feedbacks proporcionados pelos programas já existentes. O segundo é o “fluxo da política pública”, o qual consiste no momento em que analistas e experts examinam os problemas e propõem soluções. O terceiro é o “fluxo político”, composto por fatores como o sentimento nacional (propensão nacional), mandados dos políticos, campanhas, etc. A existência de um ou mais desses fluxos pode levar a abertura de uma janela de oportunidade, nesse momento, a atuação dos “empreendedores políticos” é determinante, uma vez que correspondem a atores políticos dispostos a aproveitar a oportunidade para inserir determinado tema na agenda formal.

Com base nas informações acima, o problema que norteia esta pesquisa pode ser traduzido a partir da seguinte elaboração: Como se deu o processo de abertura da “janela de oportunidades”, que permitiu a entrada do tema da Economia Solidária na agenda do governo federal? A hipótese levantada aqui é de que a política pública de economia solidária no Brasil teve como principais empreendedores políticos, no processo de montagem da agenda do governo federal, os representantes do Partido dos Trabalhadores (PT), estes conseguiram implementar essa política pública através da mudança de fluxo político ocasionado por alteração da gestão do governo federal, esta mudança levou à abertura de uma janela de oportunidades.

O objetivo geral deste estudo é analisar o processo de montagem de agenda de políticas públicas de economia solidária no governo federal, a partir da teoria da “janela de oportunidades” de John Kingdon. Os objetivos específicos são: (1) Traçar histórico da política pública de Economia Solidária no Brasil; (2) Compreender a montagem de agenda das políticas públicas federais; (3) Analisar a formação de fluxos políticos que permitiram a abertura de uma “janela de oportunidades” para a entrada do tema da economia solidária na agenda do governo federal e (4) Identificar quais foram os principais empreendedores políticos no processo de montagem da agenda do governo federal sobre o tema da economia solidária.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada na pesquisa é qualitativa. As técnicas utilizadas serão de revisão bibliográfica e análise histórica e documental. Os documentos dizem respeito à mídia impressa da década de 2000, de modo a abranger o período de ascensão da política de economia solidária no governo federal, com o intuito de captar o processo de formação dos fluxos políticos. Além disso, serão utilizados sites oficiais do governo federal, no período de 2003 a 2016, mais especificamente, o site da SENAES/MTE, do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) e do Portal Legislação, a fim de obter informações para a reconstrução histórica das políticas de economia solidária no Brasil.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Não é possível levantar os resultados finais da pesquisa, uma vez que se encontra em fase inicial, de elaboração e aprimoramento do projeto. No entanto, a pesquisa exploratória realizada até o momento, permite apresentar as seguintes observações, especialmente relacionadas ao primeiro objetivo específico.

A SENAES, como se viu anteriormente, marcou o início das políticas públicas de economia solidária em nível de governo federal. De acordo com Silva e Nagem (2011, p. 18-19), sua criação é fruto, dentre outros fatores, da articulação de diversas organizações da sociedade civil, como a Cáritas Brasileira da Igreja Católica, Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG), Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Estas organizações se encontraram no II Fórum Social Mundial em Porto Alegre/RS e constituíram um Grupo de Trabalho (GT) em economia solidária, este GT foi responsável por reivindicar e negociar junto ao governo federal em 2002 por um espaço institucional para economia solidária na estrutura do governo.

A partir da criação SENAES, em 2003, diversos programas e projetos foram empreendidos. De acordo com o site dessa instituição, no portal do MTE, os programas em desenvolvimento são: (1) Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social (Pronacoop Social), voltado a atender pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade social, tais como pessoas com transtornos mentais ou deficiências físicas e egressos do sistema prisional; (2) Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), com o objetivo de fortalecer os processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários (EES), a partir da oferta de qualificação e assistência técnica; (3) Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, o qual desenvolve ações de fomento à economia solidária aliadas a uma perspectiva de desenvolvimento local e territorial, como por exemplo a certificação de produtos e serviços com garantia de origem social e ambientalmente sustentável; (4) Programa Resíduos Sólidos, que tem como público-alvo específico os EES de coleta e reciclagem de resíduos sólidos e pretende promover formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística para as unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização; (5) Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, seu objetivo principal é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, através de ações de formação, qualificação e assistência técnica, fomento a comercialização, acesso a financiamentos e créditos, entre outros.

Além da criação da SENAES, em 2003, outros órgãos também foram criados, no mesmo ano, a saber: o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), regulamentado três anos depois, pelo Decreto n. 5.811, de 21 de junho de 2006, o CNES se constitui enquanto um órgão colegiado, de caráter consultivo e propositivo, que tem como objetivo atuar na interlocução e na busca por consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária (BRASIL, 2006); o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), reunindo os EES, os Gestores Públicos e as Entidades de Apoio e Fomento (EAF), o FBES atua como um articulador desses atores, bem como se constitui como mais um canal de interlocução com o Estado; e a Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária, que tem como finalidade reunir as experiências de ações e políticas públicas de economia solidária.

4. CONCLUSÕES

O trabalho se encontra em fase inicial, não sendo possível esboçar conclusões. O que se pode apontar, no momento, é que a SENAES foi um marco institucional importante para as políticas públicas de economia solidária no governo federal.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto n. 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES. **DOU**, Brasília, 22 jun. 2006.

COSTA, M. M. **Formação da agenda governamental:** as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. 2008. 131p. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CRUZ, A. C. M. **A diferença da igualdade:** a dinâmica da Economia Solidária em quatro cidades do Mercosul. 2006. 325p. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Boston: Harper Collins, 1995 [1984].

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais:** uma análise do programa de economia solidária em desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.

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

SENAES/MTE. Programas e ações. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>> Acesso em: 18 maio 2015.