

Inserção e institucionalização da política pública de economia solidária na agenda governamental

Insertion and institutionalization of the public policy of the solidarity economy in the governmental agenda

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado¹
Suzana Melissa de Moura Mafra da Silva²
Teresa Júlia de Araújo Melo³
Yuri de Lima Padilha⁴
Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento⁵

RESUMO

O artigo analisa a inserção de políticas públicas voltadas à economia solidária na agenda governamental do Rio Grande do Norte e no Brasil, tendo como aporte teórico a literatura relacionada às políticas públicas e o modelo de Kingdon (2014). Busca-se entender quais fatores e motivos possibilitaram a emergência, implantação e consolidação desta temática. A partir de uma abordagem qualitativa, os dados foram coletados por entrevistas semiestruturadas com atores-chave do movimento da economia solidária no contexto nacional e estadual. Utilizou-se triangulação e análise de conteúdo, com auxílio do software AtlasTI©7. Os resultados indicam que a política da economia solidária entra na agenda do governo federal a partir da pressão da sociedade civil organizada aliado ao aparecimento de uma janela de oportunidade com chegada ao poder de um partido permeável à política. O Governo Federal assume protagonismo na coordenação federativa, no financiamento da política e na

¹ Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Bacharel em Gestão do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa. Foi bolsista de Iniciação Científica pesquisando sobre temáticas relacionadas à políticas públicas, em especial, ao Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Desenvolveu atividades no Centro de Referência da Cadeia de Produção de Biocombustíveis para a Agricultura familiar e no Centro de Conhecimento em Bioenergia. Tem experiência nas áreas de Administração, com ênfase em Administração Pública, e Economia Aplicada atuando principalmente nos seguintes temas: Administração Rural, Administração Pública, Agricultura Familiar, Análise de Políticas Públicas, Desenvolvimento Rural e Teoria Institucional. E-mail: rafa.salgad@gmail.com

² Mestre em Administração (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - PPGA/UFRN). Docente externa do curso de graduação tecnológica em Gestão de Cooperativas - UFRN/INCRA. E-mail: suzanelissa@gmail.com

³ Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atualmente é docente do curso de Administração da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, docente externa do curso de graduação tecnológica em Gestão de Cooperativas - UFRN/INCRA. Têm experiência e pesquisa nas áreas da Administração, com ênfase em Administração Pública principalmente nos seguintes temas: Administração, Administração Pública, Análise de Políticas Públicas, Economia Plural, Utilidade Social, Desenvolvimento Social e Relações de Trabalho. E-mail: julia.melo90@gmail.com

⁴ Mestre e Doutor em Administração - PPGA/UFRN. Professor de Gestão Organizacional, Cooperativismo, Terceiro Setor e Empreendedorismo - IFRN, Campus João Câmara. E-mail: yuri.padilha@gmail.com

⁵ Mestre e Doutor em Administração (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - PPGA/UFRN). Professor Adjunto - Univ. Federal de Campina Grande - UFCG; Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA/UAAC/UFCG; e Unidade Acadêmica de Gestão Pública - UAGESP/CDSA/UFCG. E-mail: alexbruno.fmn@gmail.com

indução de sua implementação no nível local (estados e municípios), entretanto, este processo não ocorre de forma articulada e estruturada, culminando na implantação de ações e programas isolados.

Palavras-chave: Economia Solidária; Política Pública; Agenda Governamental

ABSTRACT

The article analyzes the insertion of public policies focused on the solidarity economy in the governmental agenda of Rio Grande do Norte and Brazil, having as a theoretical contribution the literature related to public policies and the Kingdon's model (2014). It seeks to understand what factors and reasons allowed the emergence, implementation, and consolidation of this theme. From a qualitative approach, the data were collected through semi-structured interviews with four key actors of the solidarity economy movement in the national and state context, which were analyzed through content analysis using the AtlasTI © 7 software. The results indicate that the policy of solidarity economy enters the agenda of the federal government from the pressure of organized civil society combined with the emergence of an opportunity window emerged on arrival of a political party permeable to politics. The Federal Government assumes a leading role in federal coordination, in policy financing, and in its implementation at the local level (states and municipalities); however, this process does not occur in an articulated and structured manner, culminating in the implementation of isolated actions and programs.

Keywords: Solidarity economy; Public policy; Government Agenda.

1. Introdução

Este artigo objetiva analisar a inserção de políticas públicas voltadas à economia solidária na agenda governamental. Para tanto, avalia a trajetória da economia solidária no estado do Rio Grande do Norte e no Brasil, buscando entender quais fatores e motivos possibilitaram sua emergência, implantação e consolidação dentro de um contexto político-institucional.

No Brasil, a institucionalização de políticas públicas voltadas à economia solidária iniciou em 2003 e prosseguiu, continuamente, por mais de uma década (NAGEM; SILVA, 2013). O que caracteriza um período suficiente para análise de sua trajetória. Por outro lado, se comparada a outras temáticas, é uma política recente o que possibilita acesso aos atores que participaram ativamente de sua construção.

A investigação proposta busca preencher lacuna empírica e teórica, pois são escassas as discussões acerca da agenda governamental nas publicações sobre economia solidária. Capella (2012) evidencia que a análise da formação da agenda governamental, a compreensão de como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém ainda pouco exploradas pela produção acadêmica em ciências sociais no Brasil. Verifica-se que os principais trabalhos no âmbito das políticas públicas em economia solidária se concentram em dois eixos:

- Debatem o problema público e de que modo as políticas se configuram como alternativas a sua resolução, bem como avaliam resultados (ARAÚJO; SILVA, 2005; BENINI, 2003; POCHMANN, 2004; PRAXEDES, 2009).
- Remontam a trajetória, discutem sua institucionalização, mas não problematizam a agenda (LECHAT, 2002; SCHIOCHET, 2011; SINGER, 2009).

O artigo está estruturado para que o leitor possa compreender os elementos inerentes à inserção da política pública de Economia Solidária na agenda governamental do Brasil e do Estado do Rio Grande do Norte. Para isso, primeiramente será discutida a política da Economia Solidária propriamente dita, suas definições e aspectos históricos; em seguida os postulados da teoria das políticas públicas, especificamente, como uma política entra na agenda governamental, a luz do modelo teórico de Kingdon (2014); seguido pelos procedimentos metodológicos; finaliza com as análises e considerações finais. Com essa estrutura é esperado que o artigo contribua para clarificar os desafios e dificuldades de inserir a política da Economia Solidária na agenda governamental e trazer da teoria avanços para o debate.

2. Políticas Públicas de Economia Solidária: definições e breve contexto

A institucionalização da Economia Solidária nas políticas públicas no Brasil tem por marco a criação da Secretaria Nacional de Ações da Economia Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no ano de 2003 (LOCKS, 2014; NAGEM; SILVA, 2013). A perspectiva da política, segundo Singer (2004), era combater a exclusão social e o desemprego por meio da inclusão produtiva.

Pochmann (2004) remonta a emergência do tema no contexto nacional sistematizando elementos socioeconômicos:

- Confluência de dois movimentos: (1) o aparecimento de um enorme excedente de mão-de-obra qualificada, não imigrante rural e aculturado pela disciplina do trabalho sistêmico e (2) o importante conjunto de militantes sociais críticos e engajados na construção de alternativas antineoliberais de organização social e laboral no Brasil mediante a constituição de alianças com segmentos excluídos da população;
- Crise de desenvolvimento, iniciada na década de 1980, que reduz o ciclo de industrialização e gera estagnação da renda per capita, bem como instabilidade nas atividades produtivas;
- Aprofundamento de uma combinação perversa entre o ciclo de financeirização da riqueza e a inserção passiva e subordinada do Brasil na economia mundial, o que o torna dependente da produção e exportação de produtos primários, gerando efeitos regressivos no mercado de trabalho nacional;
- Reestruturação produtiva.

Schiochet (2011, p. 443) define a economia solidária como "a apropriação coletiva dos meios de produção, a gestão democrática pelos membros das decisões e deliberação coletiva sobre os rumos da produção, a utilização dos excedentes (sobras) e, também, sobre a responsabilidade coletiva quanto aos eventuais prejuízos da organização econômica". Os indivíduos envolvidos nessas iniciativas coletivas estavam, na maior parte das vezes, em condição social de pobreza, portanto, estas práticas produtivas tinham caráter emancipatório.

Singer (2009, p. 43) afirma que a criação da SENAES ocorre "num momento em que a economia solidária estava entrando numa fase de crescente reconhecimento público e incipiente institucionalização". Antes da existência da política pública, a economia solidária era fomentada majoritariamente por entidades da sociedade civil mediante grupos de trabalho coletivos e cooperativos.

Diante das características específicas deste tipo organizacional e de seu modo de produção alternativo, Benini (2003) afirma que isto implica um novo tipo de política pública para a questão de trabalho e renda com princípios e valores alternativo aos dominantes.

Quanto a análise institucional desta política, é importante reconhecer que são políticas de governo e que o tema ainda não foi incorporado na agenda dos direitos (da cidadania) e dos deveres (públicos) (SCHIOCHET, 2011), pois permanece como uma estratégia marginal em termos de foco de intervenção governamental para a temática da geração de trabalho e renda no país, voltada fortemente para a via do mercado de trabalhado assalariado (NAGEM; SILVA, 2013). Além disto, há um caráter intersetorial intrínseco a esta ação pública o que torna mais complexa a análise de sua institucionalidade.

3. Políticas Públicas e Definição da Agenda

O primeiro momento do processo de elaboração da política se refere à percepção e definição de problemas, quando um problema é identificado e ganha relevância política por meio da mídia e de outras formas de comunicação política e social (FREY, 2000). Esta etapa se relaciona à ação de diferentes grupos de interesse para inserir suas reivindicações nas agendas governamentais, denomina-se definição de agenda.

A agenda é a lista de temas ou problemas que agentes de dentro ou fora do governo estão prestando atenção em determinado momento (Kingdon, 2014). Representa aqueles problemas e temas percebidos como prioridades e escolhidos como foco de ação dos agentes governamentais (THEODOULOU, 1995). A agenda enquanto priorização de temas e problemas a serem trabalhados por um governo (BEUBEL, 2006) produz disputa entre os diversos atores que fazem parte do jogo político. É a particular arquitetura de poder existente em cada situação que irá determinar quais os temas entrarão ou não para a agenda governamental (SERAFIM; DIAS, 2012).

Segundo Pérez e Seisdedos (2006) e Kingdon (2014), podemos classificar os sujeitos envolvidos nesta disputa em dois grandes grupos: os atores e os públicos. Os atores são aqueles que participam da definição da agenda, conforme a sua relação com o problema. Os principais atores são o legislativo, o governo, a administração pública, os grupos de interesses, os partidos políticos e os grupos de especialistas. Os sujeitos sociais podem forçar os governos a inserir determinada questão na agenda, por meio do oferecimento de suporte político (HOWLETT; RAMESH, 2003). O público, por sua vez, é composto por espectadores e beneficiários-fins da política pública, ou seja, os cidadãos. Quando o peso de um desses grupos for forte o suficiente para influenciar a agenda de governo, ele será compreendido como um agenda setter (formador da agenda).

Costa (2008) ressalta que a importância do debate em relação ao papel dos atores na formação da agenda governamental, deve-se às diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, e estes podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando assim a possibilidade de um item integrar a lista de políticas públicas. O autor ainda faz uma análise semelhante à de Kingdon (2014) afirmando que os atores que interagem na formação da agenda governamental se dividem entre um bloco de atores governamentais e um de atores da sociedade civil. Entretanto, cabe ressaltar que é comum o trânsito desses atores de um grupo para outro, ou seja, um acadêmico pode virar ator governamental, ou esse ser afastado e passar a atuar com um grupo de pressão, por exemplo.

Birkland (2007) estabelece quatro níveis de agenda: agenda universal, agenda sistêmica, agenda institucional e agenda de decisão. Essas classificações das agendas servem apenas para diferenciar entre intenção ou necessidade de se fazer algo e tomada de decisão propriamente dita. De acordo com Pérez e Seisdedos (2006), geralmente, problemas que compõem agenda governamental são provenientes da agenda sistêmica.

A formação de agenda pode ser discutida mediante diversos quadros teóricos, tais como, modelo de decisão e não-decisão; "garbage can"; teoria dos Múltiplos Fluxos; Teoria do equilíbrio pontuado e Teoria das coalizões. Esta pesquisa adota o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (2014), que elucida que

determinado tema ou questão entra na agenda mediante a convergência de três fluxos: Problemas, Políticas Públicas (policies) e Política (politics).

O primeiro fluxo sugere que um tema entra na agenda mediante reconhecimento de um problema. Contudo, perceber um problema é uma construção política e social que permeia a influência de atores e grupos junto aos formuladores. Portanto, um problema precisa ser definido e articulado. Os mecanismos que podem ser utilizados para isso são indicadores; eventos, crises ou símbolos; também, feedback das ações governamentais.

O fluxo das políticas públicas é também conhecido como alternativas. E o que leva uma alternativa a ser escolhida em comunidades políticas, corresponde a sua viabilidade, à adesão política, bem como a sintonia com valores da sociedade. Está intrínseco a esse fluxo a formação de consensos com base na persuasão. Nesta fase é realizada uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação (FREY, 2000).

O aspecto institucional está compreendido no fluxo da política. Compõem esse fluxo: o humor nacional acerca de determinado tema, isto é, como a sociedade percebe ou avalia as questões; o modo como as forças políticas se organizam em torno de uma questão; bem como as mudanças do governo. A conjugação desses fluxos é a formação de janela de oportunidade, ou seja, o momento favorável para determinado tema entrar na agenda. Outro elemento pontuado pela teoria é a importância de um “ator empreendedor” para fomentar essa convergência, ou seja, confluência dos fluxos.

Portanto, conclui-se que o processo de formação de agenda está relacionado a uma série de fatores externos e internos, sejam eles incentivadores ou não. Os fatores externos que influenciam na determinação da agenda governamental são: i) crises e escândalos; ii) emotividade e impacto emocional; iii) magnitude da população afetada; iv) pressão dos grupos de interesse; v) meios de comunicação; vi) momento do ciclo político (teoria da policy window do Kingdon, situações em que a arena política se encontra mais aberta e favorável); vii) tradição e cultura, ou valores sociais (PERÉZ; SEISDEDOS, 2006). Quanto aos fatores internos, pode-se ressaltar as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas, e outros (VIANA, 1996).

5. Procedimentos Metodológicos

O artigo trata-se de uma pesquisa qualitativa de alcance descritivo. Para a formação do marco referencial da pesquisa utilizou-se como técnica a pesquisa bibliográfica, a qual dá suporte interpretativo. A partir dos elementos visualizados no levantamento bibliográfico, a parte substancial da pesquisa deu-se em campo. De modo a triangular dados oriundos de várias fontes de evidência, foram utilizadas as técnicas: análise documental e entrevistas com atores envolvidos com a temática economia solidária em âmbito estadual e nacional.

A coleta de dados qualitativos foi operacionalizada a partir de dados primários, os quais foram obtidos a partir de entrevistas semiestruturadas com representantes do Fórum Potiguar de Economia Solidária, Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho (UNITRABALHO), Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, além de ex-secretário executivo da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), estes codificados como E1, E2, E3 e E4, respectivamente. Para determinar o número de entrevistados foi utilizado a estratégia da amostragem teórica, onde, segundo Flick (2009), os indivíduos são convidados para participar das entrevistas de acordo com seu nível esperado de insights e contribuições para os resultados da pesquisa. Foram convidados aqueles indivíduos da sociedade civil organizada, gestores públicos e políticos que tiveram atuação direta na implementação da política de economia solidária no governo federal e no estado do Rio Grande do Norte.

Foi empregada a técnica de categorização na análise das entrevistas (BARDIN, 2011). As respostas foram categorizadas mediante suas características incomuns a cada uma das entrevistas realizadas. Para auxiliar neste processo, foi utilizado o software AtlasTI®7. O processo de codificação inicial foi realizado linha a linha, em que foi feito um estudo rigoroso dos fragmentos dos dados, seguindo os passos indicados por Charmaz (2009). No segundo momento da codificação procedeu-se ao refinamento e reorganização dos códigos encontrados, gerando 8 subcategorias e 3 categorias. Escolheram-se as categorias de análise a partir do referencial teórico sobre a formulação da agenda governamental, desenvolvido principalmente por John Kingdon (2014). Para a definição das categorias utilizou-se também dos objetivos elencados para a pesquisa. Assim, foram consideradas três categorias principais (Percepção do Problema, Análise de Soluções e Cenário Político). Dessas categorias desdobraram-se subcategorias indicativas do tema proposto, totalizando 08, apresentadas no Quadro 01.

Quadro 1 - Categorias de Análise

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	DEFINIÇÃO
C1 - Percepção do Problema	S1 - Pressão de grupos de interesse	Mobilização política de grupos dotados de poder ou por ação de indivíduos estrategicamente posicionados. Atribuição política dos atores dentro da rede e a sua capacidade de influenciar os demais atores em processo de articulação.
	S2 – Crises	Crises locais que ensejam a reflexão sobre o problema. Elementos que caracterizam o contexto. Situação em que ônus de resolver o problema é maior do que o de não resolver. Podem estar elucidados por índices que se vinculam à identificação do problema.
	S3 - Eventos Focalizadores	A realização de eventos que integrem os grupos de interesses promovendo o debate sobre o problema local.
C2 - Análise de Soluções	Z1 - Viabilidade Técnica	Capacidade técnica de implementar a política. Disponibilidade de recursos para a ação pública.
	Z2 - Aprovação da Comunidade	Disposição dos grupos de interesse em aceitar a política. Grau de concordância da comunidade ao ser apresentada à solução.
C3 - Cenário Político	Y1 - Humor Nacional	Sentimento ou percepção predominante na sociedade, em relação a determinada questão política. Evidencia-se em manifestações sociais, eleitorais, na pressão do legislativo e pressões da imprensa.
	Y2 - Coalizões Políticas	Forças políticas organizadas em relação a uma questão ou problema. Consensos ou conflitos entre os atores políticos, sinalizando aos formuladores se o ambiente é propício ou adverso a uma proposta. Forças e custos políticos envolvidos na decisão de implementar uma ação.
	Y3 - Mudanças estruturais no governo	Mudanças estratégicas, seja no chefe executivo ou no legislativo, quando se estabelece um novo governo - como mudanças de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental. Mudanças na composição do congresso, em chefias de órgãos públicos de destaque, mudanças em competências de ministérios, e disputas de competências.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na codificação das entrevistas (2016).

6. Percepção do Problema

6.1. Pressão de Grupos de Interesse

Na trajetória da economia solidária como política pública, as ações dos grupos de interesse se apresentam como elementos de grande relevância. Os entrevistados apresentaram um rico panorama dos grandes grupos que compõem o movimento da economia solidária, destacando dentre eles, organizações da sociedade civil, organizações de fomento e apoio e gestores públicos.

[...] dois segmentos são ligados à sociedade civil, que são os grupos, as associações, as cooperativas e os grupos de produção, que envolve todos, desde os grupos informais até as empresas recuperadas. E tem as organizações de fomento, que a gente chama: instituições de assessoria, apoio e acompanhamento, educadores em economia solidária [...] E tem os gestores públicos, que entram os legisladores (que têm os mandatos parlamentares) e as secretarias de políticas públicas afins (E1).

É possível perceber a relevância das ações desses grupos para que se evocassem nas discussões e agendas governamentais nacionais e locais, a temática da economia solidária. Alguns desses espaços de discussão são os Fóruns Nacional e Potiguar de Economia Solidária, que representam, nas falas dos entrevistados, a sociedade civil organizada e os momentos nos quais a política pública é discutida e pautada, visto que o Fórum se constitui em “um espaço de partilha e também de diálogo da política pública” (E1). Outro fórum de discussão e mobilização da economia solidária são as conferências nacionais, que pautam temas como: criação do ministério de economia solidária e resistência ao rebaixamento da SENAES a subsecretaria.

Acerca das conquistas realizadas pela pressão dos grupos de interesse, uma delas foi a inserção da temática nos Planos Plurianuais.

No PPA, nós fizemos um exercício de estar dentro, discutindo o que teve na gestão de Lula e Dilma, tiveram aquelas orientações de fazer um PPA participativo, com a contribuição da sociedade civil na orientação para a implementação de políticas públicas. E a gente conseguiu colocar a economia solidária, o nome de economia solidária em algumas coisas [...] (E1).

Em âmbito local, um importante articulador da Política é o Conselho Estadual, que reúne representantes do governo do estado, da sociedade civil e de instituições de ensino superior. A partir do Conselho e da atuação da sociedade civil, percebe-se a mobilização no sentido de buscar a institucionalização de uma política estadual de economia solidária, visto que o Estado, desde a promulgação da lei, em 2006, não possui um fundo que assegure recursos à política. Uma das tentativas de pressão dos grupos de interesse é identificada na fala de E1, quando diz que

[...] a gente realizou um abaixo-assinado no estado que foram 800 assinaturas de organizações, associações, grupos informais, mandatos parlamentares... a gente rodou uns 8 dos 10 territórios, coletando assinaturas de sindicatos rurais... a gente fez caravanas e a gente... no dia da audiência nós tínhamos 800 assinaturas institucionais reivindicando a aprovação... reivindicando ao estado a criação do fundo estadual de economia solidária e apresentando a nossa minuta (E1).

Percebe-se, enfim, expressiva participação dos grupos de interesse permeando a entrada da economia solidária na agenda governamental, o que fica claro tanto em âmbito nacional quanto em âmbito estadual:

Tinham grupos, tinha um grupo de interlocução do Fórum Brasileiro com a SENAES. [...]. De 2006 em diante nós vamos ter a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária, que é um conselho enorme, de 56 pessoas, só que nesse conselho o Fórum Brasileiro tem a ampla maioria. Primeiro o Fórum Brasileiro indica 15 empreendimentos desses 56 membros do Conselho [...]. Depois você tem na bancada de outros empreendimentos, redes nacionais de empreendimento e organizações da sociedade civil, todos são do Fórum, com raras exceções. Quando não são, são próximos. E a bancada do governo. Então no Conselho Nacional de Economia Solidária a gente dialogava. Tinham as câmaras, os comitês temáticos, o comitê permanente. Então o diálogo passava por dentro do Conselho, sem deixar de dialogar com o Fórum Brasileiro (E4).

Só e tão somente o pouco que tem de economia solidária institucionalizada no Rio Grande do Norte é graças ao Fórum! Não teve uma ação governamental de executivo em relação a isso. Havia o fórum! E o nosso mandato participa do Fórum. Nós somos uma parte do Fórum também, não tem nada que acontecesse sem que tenha sido articulado pelo Fórum (E3).

Vê-se, deste modo, uma política pública inserida na agenda a partir de diálogos permanentes entre entes representantes dos governos e da sociedade civil. Estes últimos, institucionalizados nos Fóruns Estaduais e no Conselho Nacional de Economia Solidária, se apresentam como os grandes e principais responsáveis pelos avanços percebidos na temática no RN e no Brasil.

6.1.2. Crises

No contexto nacional, a criação do conceito e enquadramento das ações de economia solidária está relacionado à conjuntura de alto desemprego vivenciado pelo Brasil no final da década de 90 e início dos anos 2000. A partir da percepção deste problema, e da falta de alternativas para solucioná-lo, a proposta de ações direcionadas pelo conceito da economia solidária ganham força no processo de transição para o Governo Lula em 2002.

Aglutinam-se atores de diferentes segmentos, seja da academia, da sociedade civil organizada, políticos e gestores públicos, com o objetivo de propor soluções alternativas para o elevadíssimo desemprego vivenciado pelo Brasil. A economia solidária é apresentada e reconhecida pela sociedade civil organizada como uma das alternativas viáveis para combater este problema social, em detrimento ao sistema capitalista vigente.

Iniciam-se ações e articulações na “1ª Plenária Nacional de Economia Solidária em São Paulo, para [...] sistematizar esse processo e propor à equipe de transição a criação de um espaço no Governo Federal para constituir uma política pública de economia solidária” (E4). Posteriormente, estas ações foram incorporadas ao objetivo de reestruturar o Sistema Público de Trabalho e Emprego, que se transformou em Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, atuando com políticas ativas, cujo objetivo é valorizar o processo de qualificação da mão de obra, em interseção com políticas de desenvolvimento local e territorial, de modo a promover a geração de renda e emprego.

Ao longo da construção da Política Nacional de Economia Solidária (PNES), demandas críticas contribuíram para influenciar o foco de atuação da SENAES. Foi crucial para a consolidação da economia solidária na agenda governamental a inserção da PNES no escopo do Plano Brasil Sem Miséria. A atuação da SENAES

neste plano, especificamente no eixo inclusão produtiva, reflete o caráter intersetorial da economia solidária, onde o foco de atuação passa a ser, além do combate ao desemprego e geração de renda, o combate à extrema pobreza. Singer, Silva e Schiochet (2014) afirmam que o trabalho assalariado é a opção oferecida pela economia solidária para promover as capacidades e criar oportunidades para que as pessoas em situação de pobreza possam obter renda por meio do trabalho decente.

No Rio Grande do Norte a inserção da temática foi fortemente influenciada pela trajetória da política e pelas demandas percebidas em âmbito nacional.

6.1.3 Eventos Focalizadores

No contexto inicial de institucionalização da economia solidária (já se utilizando formalmente esse termo), alguns eventos focalizadores importantes em âmbito nacional são trazidos na fala de E4

[...] isso foi fazendo, a partir desse conceito, uma aglutinação política desses atores, que vai desaguar no primeiro Fórum Social Mundial, quando o pessoal da Europa instiga o Brasil a organizar essa área de discussão no Fórum Social Mundial, em 2001, e o pessoal aqui então cria o primeiro grupo de trabalho de economia solidária no Fórum Social Mundial (E4).

Há evidência, assim, para a importância dos projetos de fomento financiados pelo Governo Federal na promoção de eventos de discussão da política e na implementação de ações notórias de economia solidária, tanto no contexto estadual como nacional. E1 aponta que, ao longo dos anos, os diferentes projetos implementados, aqui vistos como eventos focalizadores, têm elevada relevância na afirmação de ações no Rio Grande do Norte, em diferentes níveis (nacional, municipal), ligadas à economia solidária. Essa relevância expressa-se no surgimento do Fórum Potiguar de Economia Solidária: “[...] se tinha um seminário previsto no projeto, um seminário estadual de economia solidária, aquele seminário não era só a AACCC que realizava, passava a ser um encontro do Fórum Potiguar de Economia Solidária” (E1).

Os fóruns caracterizam-se, assim, como momentos nos quais ocorrem a discussão da política e a geração de produtos de relevância para a articulação da política pública. Outros importantes eventos focalizadores destacados pelos entrevistados são as conferências de economia solidária, que tanto mostram a mobilização dos grupos de interesse, como apresentam eventos nos quais há o debate dos grupos de interesse e o trabalho concreto em cima de algumas demandas.

[...] em 2014, o resultado, o produto da conferência eram diretrizes e ações para a construção do plano estadual de economia solidária. E as orientações da estadual para o plano nacional de economia solidária. O Plano Nacional foi criado e regulamentado, inclusive, não sei se vai ser implementado, mas tudo bem. Mas o Plano Estadual, nós temos todo o relatório das conferências, das 10 conferências estaduais que foram realizadas (E1).

Deste modo, percebem-se na trajetória da economia solidária, eventos determinantes para os delineamentos da política pública. Muitos dos elementos considerados como eventos focalizados, confundem-se, por vezes, com situações de pressão de grupos de interesse. Por meio da realização de conferências, plenárias e feiras nacionais e pela difusão das incubadoras de cooperativas populares em universidades públicas e privadas, a SENAES conseguiu aglutinar ao seu entorno forças sociais e políticas importantes para a defesa da economia solidária enquanto política pública, contribuindo para sua manutenção, mesmo que de forma marginal, na agenda governamental (NAGEM; SILVA, 2013).

6.2. Análise de Soluções

6.2.1. Viabilidade Técnica

Dada sua característica intersetorial, ao dialogar com outras demandas da sociedade e conseqüentemente com outras políticas, os gestores públicos buscaram implementar ações de economia solidária em parceria com os demais ministérios do Governo Federal. Essa interlocução com outros órgãos está relacionada à baixa capacidade orçamentária da SENAES, principalmente nos anos iniciais de sua criação, frente às demandas crescentes por políticas alternativas de combate ao desemprego e geração de renda. Neste contexto, pode-se segmentar a trajetória da política de economia solidária no que concerne a viabilidade técnica, financeira e política em 4 distintos momentos.

A primeira iniciativa para viabilizar tecnicamente a política pública de economia solidária no Brasil foi a *inclusão do Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento (PESD) no Plano Plurianual 2004-2007*. Neste primeiro Programa optou-se por inserir, por meio da promoção do associativismo e cooperativismo, ações emergenciais de geração de trabalho e renda e promoção a iniciativas de finanças solidárias. Portanto, em virtude do baixo orçamento e capacidade de execução, ações específicas tiveram que ser priorizadas, como pode ser observado na fala de E4: “Tem que dar prioridades, o mapeamento (da economia solidária) é prioridade, formação de gestores públicos e, obviamente, dar continuidade a formação de formadores é prioridade, apoiar as empresas recuperadas em regime de autogestão era outra prioridade”.

A viabilidade de implementação da política esbarrou na limitação de gestão e administrativa da SENAES, que firmou parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB) para execução dos projetos de forma descentralizada. A secretária passa a ser responsável por receber as demandas, analisar e priorizá-las com base em critérios classificatórios. A FBB assumiu a responsabilidade de execução, acompanhamento e prestação de contas dos projetos executados.

O segundo momento se refere à *elaboração do Plano Plurianual 2008-2011*. Neste período, o PESD é reestruturado, focalizando em grandes ações da economia solidária, reflexo do contínuo aumento na capacidade orçamentária vivenciado até 2007. Entretanto, em função de diversas crises (econômica mundial, mensalão, criminalização das Organizações Não Governamentais), cria-se uma nova estrutura de gestão e regulação dos contratos no MTE, culminando com a instituição do Sistema Nacional de Convênio do Governo Federal, exigindo dos atores governamentais e das entidades da sociedade civil aprender a manejar os novos instrumentos informatizados e as normas.

O processo de criminalização das ONGs mudou a postura do Governo Federal, que passa a se posicionar contra o estabelecimento de convênios com estas entidades. Este fato impacta na viabilidade técnica da implementação da política solidária, uma vez que esta política era executada majoritariamente pela SENAES em parceria com ONGs.

Alguns avanços, que contribuíram para a viabilidade técnica da política de economia solidária, são apontados pelo ator E4, tal como a constituição, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável (BNDES), de uma linha de crédito específica para empresas recuperadas.

O terceiro momento foi a *inserção da Política Nacional de Economia Solidária no eixo inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria* com o objetivo de contribuir com o esforço nacional para a erradicação da pobreza extrema. Para tanto, foram ampliados os investimentos e a escala das ações que viessem a contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária enquanto estratégia emancipatória. A ampliação dessas ações foi possibilitada pela cooperação técnica e financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com pactuações de ações com entes federados e organizações da sociedade civil (SINGER; SILVA; SCHIOCHET, 2014). Neste sentido, denota-

se que a intersetorialidade, caracterizada pela promoção da efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre estas e a sociedade civil (NASCIMENTO, 2010), influência sobremaneira no fortalecimento da política de economia solidária no Brasil, garantido musculatura política, financeira e técnica a sua implementação. Constatação confirmada pelo entrevistado E4: “A economia solidária ela tem na essência, no seu escopo essenciais essa [...] característica intersetorial. Ela dialoga com outras demandas da sociedade e conseqüentemente com outras políticas (E4)”.

A partir da cooperação com o MDS e com o Ministério do Meio Ambiente para promover políticas para catadores de lixo, houve a necessidade institucional de estabelecer parcerias com os Estados e Municípios para a descentralização de recursos e execução dos projetos. Esta ação mudou o processo de gestão dos convênios, mesmo que a grande maioria ainda fossem executados pela ONGs, e da própria efetividade da política. Esta nova lógica de implementação da política representou significativos obstáculos ao processo de execução da política:

[...] a avaliação disso é que os Estados não estavam preparados para isso. E as prefeituras, algumas também não. Tem convênio que a gente celebrou em 2011 e agora em 2016 a gente teve que cancelar sem execução. Convênios celebrados em 2012 que a execução foi um trambolho. [...] Mas no cômputo geral, o desafio é muito grande, para os governos do Estado e para a gente. Por que quando a gente conseguiu dinheiro [...] a gente infelizmente se deparou com esse problema na ponta (E4).

Desde 2014, em decorrência da crise econômica, a SENAES tem perdido recursos em virtude da queda de arrecadação e corte nos gastos públicos, o que tem impactado na execução dos convênios com os Estados, Municípios e ONGs e, conseqüentemente, influenciado negativamente na implementação da PNES. Segundo o entrevistado E4, com a crise de 2014 ocorre “[...] aumento do desemprego e ao mesmo tempo [...] o enfraquecimento da política, ou seja, da redução da capacidade política de fazer intervenção na realidade” (E4). A partir desta nova realidade, identificou-se o quarto momento da política. Em virtude do contexto de *dificuldade de execução da Política de Economia Solidária pelos entes subnacionais e da crise econômica, no PPA 2016-2019*, o foco da SENAES passa a ser a implementação das políticas estaduais e municipais de economia solidária “Agora você sistematiza lá no Estado pra gente poder dialogar. Convênios, só se tiver Plano [Estadual de Economia Solidária], e naquilo que os dois planos [Nacional/Estadual] estão de acordo” (E4). O Governo Central, a partir do processo de inserção e fortalecimento dos estados e municípios na execução dos projetos de economia solidária, passa a induzir a criação destes planos a nível estadual e local.

O Estado do RN constituiu seu Plano Estadual de Economia Solidária em 2006, por meio de um processo de articulação entre o Poder Legislativo e o Fórum Estadual de Economia Solidária. Entretanto, o plano ainda não foi sancionado pelo governador do Estado, sendo promulgado pela própria Assembleia Legislativa. Esta realidade indica que, apesar da inserção da economia solidária na agenda do Governo Federal e das várias ações para induzir a implementação da política nos estados, no RN ainda não houve tal efetivação. A fala dos entrevistados E3 e E1 indicam esse cenário.

[...] essa daí já [é] uma primeira dificuldade na questão da institucionalização. Porque se o executivo não sanciona a lei, então ele não está reconhecendo a lei [...] Então essa foi uma barreira complicada, pra gente inclusive entender as dificuldades que tem na institucionalização, de incorporar a economia solidária como uma política de Estado, como uma política pública (E3).

Existe uma boa vontade, muita simpatia pelo tema da economia solidária [...], mas não há uma responsabilidade do estado para com o fortalecimento da economia solidária. Há uma negação inclusive da Política Estadual de Economia Solidária [...] porque se você, desde 2006 [...] você não consegue estruturar uma política pública [...] não você não regulamenta ela no orçamento do Estado. Não tem uma ação que seja previsto dentro da estrutura do Estado para executar a economia solidária (E1).

A análise indica que, apesar das dificuldades de implementar no âmbito estadual, o Governo Federal teve papel indutor da política nos estados e, principalmente, no financiamento das ações da economia solidária. Wright (1988) afirma que a oferta de apoio, do governo federal aos estados e municípios geralmente ocorre em troca de sua concordância na implementação de uma política, condução de um projeto ou desenvolvimento de alguma atividade. Para Arretche (2000), este tipo de ação se trata de um mecanismo de indução e sua importância foi identificada nos processos de descentralização de políticas sociais no Brasil. No caso do RN, a indução foi importante para incentivar a constituição da Política Estadual de Economia Solidária, mesmo que não estruturada, permitindo, assim, o acesso do Estado e Municípios a recursos nacionais da PNES.

Os resultados indicam dicotomia entre a institucionalização e a prática da economia solidária em âmbito estadual. Inúmeros projetos e ações foram executadas, por meio do financiamento do Governo Federal, mas não houve avanços na inserção da temática na agenda do governo estadual e conscientização da importância do tema para solucionar o problema do desemprego.

6.2.2. Aprovação da Comunidade

No que concerne à aprovação da comunidade, há tendência ao consenso proposto pelos formuladores, pois, os burocratas que delineiam a política pública, em sua maioria, são oriundos dos movimentos sociais, os quais se configuram como grupos de interesse. Isto ocorre, tanto em nível nacional quanto em nível estadual, segundo a fala de todos os entrevistados. Destacam-se algumas para elucidar este ponto:

[...] todo processo de construção e condução da política foi com muito diálogo, certo? De 2003 a 2006 o diálogo era diretamente com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Tinham grupos, tinha um grupo de interlocução do Fórum Brasileiro com a SENAES (E4).

[...] o pouco que tem de economia solidária institucionalizada no Rio Grande do Norte é graças ao Fórum! Não teve uma ação governamental de executivo [estadual] em relação a isso, né? Havia o fórum! (E3).

Em nível nacional, de onde a Economia Solidária surge enquanto política pública e se difunde para os níveis subnacionais, é interessante destacar que a demanda emerge no bojo dos movimentos da sociedade civil e desse ponto aparecem os atores que são incorporados ao governo, especialmente, no momento da eleição do PT.

Ainda sobre a perspectiva da aprovação da comunidade em nível nacional, o tema ganha maior legitimidade, tendo em vista uma reorientação do governo em incorporar e vincular as ações de economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria do MDS, fazendo com que as ações de economia solidária sejam estratégicas no combate à pobreza extrema.

Em nível estadual, os acordos em torno da temática são induzidos pela formatação da política em nível nacional. Havia uma predisposição da sociedade civil à alternativa da economia solidária para a questão do trabalho e renda. Embora, o avanço do tema não seja significativo, pois é reconhecida uma dificuldade de compreensão do conceito e sua incorporação às ações públicas.

6.3. CENÁRIO POLÍTICO

6.3.1. Humor Nacional

Durante o governo Collor e governo FHC, as empresas (sobretudo as da indústria têxtil), estavam passando, segundo E2, por uma crise falimentar. E isso desencadeou manifestações lideradas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) juntamente com as universidades para dar apoio aos trabalhadores. Esse sentimento é observado na fala de E2, quando afirma:

Ocorreu um encontro em São Paulo puxado pela CUT com instituições de nível superior para pensar de que modo as universidades poderiam acompanhar os trabalhadores, até mesmo revelar que cenário era esse. [...] então vários pró-reitores do Brasil inteiro foram provocados a procurar alternativas que dessem apoio à classe trabalhadora. Isso puxado pela CUT e pelo PT. Eis que surgiu a ideia desses reitores que lá estavam de criar uma fundação e essa fundação teria o intuito, a missão de fortalecer a classe trabalhadora.

Tal contexto aponta o humor nacional do Brasil como influenciado pela classe trabalhadora unida aos acadêmicos em busca de outras saídas, bem como pressões no governo. A sequência da fala do E2 mostra que a influência da UNITRABALHO fora fundamental para iniciar práticas autogestionárias de recuperação dessas empresas falimentar com o uso da economia solidária.

[...] quando a UNITRABALHO começou os estudos era estudando as transformações no trabalho e já apagando incêndio, porque já estava existindo empresas falindo. [...] Aí começou a trabalhar a perspectiva autogestionária. Então, quando as empresas iam falindo, tinha necessidade de passar a gestão para os trabalhadores [...] para pagar dívidas trabalhistas (E2).

A situação de desemprego é uma tônica na inserção da política de economia solidária na agenda governamental nacional. Isso fica evidente na fala de E4, ao lembrar:

[...] quando a gente tinha elevadas taxas de desemprego, você já tinha a economia solidária como essa estratégia, que [...] combinava a necessidade de se organizar para reduzir subordinações, subalternidade da pequena produção, mas também vontade e reconhecimento até de interesse, até meio pragmático também de que era preciso se juntar pra ganhar força.

Diante desse cenário, a economia solidária se apresenta como saída para solucionar ou ao menos minimizar a crise de emprego. Vale ressaltar que esse sentimento estava presente, principalmente, entre os atores envolvidos, que por sua vez incentivaram por meio da própria política a adesão das comunidades para a complementação da renda, o que é reforçado na fala do E4: “a economia solidária tinha essa característica de ser uma alternativa para aquelas pessoas que, ou estavam desempregadas, ou tinham dificuldade de acessar o mercado de trabalho, era uma estratégia de geração de trabalho, de obtenção de renda”.

Entretanto, em 2016 ocorre uma mudança no cenário político, e a SENAES é rebaixada a subsecretaria. O movimento da economia solidária tem tentado influenciar os atores a resistirem às mudanças, isso foi observado por E1 que advertiu a sensação de paralisia do movimento:

[...] ela é uma subsecretaria dentro de alguma coisa, então ela foi rebaixada, ela perdeu força política e estrutura orçamentária [...]. E o movimento de economia solidária está calado [...], porque enquanto as escolas estão sendo sucateadas, os estudantes ocupam as escolas, e aí a Política Nacional de Economia Solidária tá sendo rebaixada. A gente saiu em 2010, o movimento gritando, e aprovando dentro da Conferência Nacional de 2010, a criação do Ministério de Economia Solidária. E em 2016, a gente sai de uma secretaria nacional de um ministério, para uma subsecretaria dentro de algum departamento, de alguma estrutura, que a gente não sabe nem o que é.

Os relatos mostram que, apesar dos avanços da luta pela economia solidária, o movimento está *silenciado momentaneamente* com as recentes mudanças no cenário político nacional, sendo instigado por E1 a se manifestar e exercer suas influências políticas e pressionar os governos a olhar para a economia solidária.

Nesse cenário, porque a gente sabe que quanto mais fragilizada a política nacional, isso é uma cascata, o estado vai sentir menos interesse. Porque a economia solidária teve um boom desde o ano 2006 a 2012, aproximadamente? Porque tudo falava em economia solidária nacionalmente (E1).

6.3.2. Coalizões Políticas

As coalizões são identificadas como forças políticas organizadas em relação a uma questão ou problema. Que podem também abranger questões de consensos ou conflitos entre os atores políticos, sinalizando aos formuladores se o ambiente é propício ou adverso a uma proposta. Abrindo espaço ainda para questões de forças e custos políticos envolvidos na decisão de implementar uma ação.

A partir das falas dos entrevistados conseguiu-se identificar a primeira delimitação, em relação à presença de forças políticas organizadas em torno de uma questão ou problema no Rio Grande do Norte:

A gente tem a coordenação executiva que são nove instituições, pelo menos uma representando cinco dos territórios. [...] essas nove elas mobilizam e animam a dinâmica mensal de reuniões e nessas reuniões a gente pauta conjuntura política, pauta política pública do estado, pauta as dificuldades do desenvolvimento da economia solidária no campo da comercialização, da produção, pauta parceria. Por meio da lei estadual de Mineiro. Na lei estadual, ele institui o conselho, ele cria o Conselho Estadual de Economia Solidária de 12 componentes, sendo 6 do governo do estado, e 6 da sociedade civil (envolvendo a universidade) (E1).

Aqui os movimentos que trabalhavam particularmente na área, mais na área rural, que trabalhavam com entidades de geração de renda, já faziam um debate, já conversavam, já discutiam sobre a questão de já participar do movimento nacional de economia solidária (E3).

[Em] 2004 começa a debater a necessidade de fundar o fórum, e o nosso mandato inclusive participa da fundação do Fórum. [...] A gente criou um Fórum aqui no estado, de economia solidária [...] fazendo um movimento inclusive nacional, não é? (E3).

No entanto, há de se perceber a falta de coalizões políticas, no âmbito estadual e nacional, para a estruturação e fortalecimento da política de economia solidária na agenda governamental. No RN, E3 menciona o fato de que a política de economia solidária não foi sancionada pelo governo do Estado à época, mas promulgada.

[...] a dificuldade da gestão entender a importância da temática, reside no seguinte fato: a lei na verdade foi uma lei promulgada, ela não foi sancionada, e a gente faz um movimento para criar a questão em 2010, 2011. Aliás, 2011, 2012 pra criar a história do Fundo Estadual de Economia Solidária. O movimento, o Fórum estadual de Economia Solidária desencadeia um debate com as instituições, com os movimentos, com as várias organizações para a elaboração de um projeto do fundo estadual, e a gente faz inclusive uma audiência pública aqui na Assembleia, formata a lei do fundo, cria uma articulação de um abaixo assinado com as várias organizações, várias entidades, vários movimentos de economia solidária, faz uma assembleia aqui e entrega ao Secretário [...] um projeto do fundo, um projeto de lei que, quem pode instituir o fundo é o Executivo. E depois, bom, e o fórum continuou com todas as dificuldades, mas também reuniões mais periódicas tentando se articular, cobrar a efetivação da política pública, a luta pela institucionalização e pela política de economia solidária estadual. É a luta do fórum (E3).

Em âmbito nacional, E4 ressalta a mesma situação de desarticulação e desinteresse. Tanto com relação às visualizações acerca da proposta de economia solidária, quanto com relação às diferenças político-partidárias que geraram a saída do ex-secretário nacional de economia solidária, Paul Singer, e sua equipe.

Tem esse lado político também, do jeito que o PDT disse assim: "eu quero o Ministério todo", entra uma outra crise, porque Singer tem que entregar porque não é PDT. E o PDT precisa de um espaço para poder acalmar a sua bancada. [...] Depois o pessoal: "Não, Singer ninguém vai mexer", tanto é que o PDT sai do Ministério e volta o Rossetto, que era PT, nesse outro momento, nos últimos momentos [...] dessa forma, por esse fator, nós conseguimos negociar um programa que ficou: promoção do trabalho decente e da economia solidária. Então nós não sub-sumimos, não ficamos subsumidos ali dentro. Nós colocamos um programa e o pessoal: "é trabalho e economia solidária". Não! É promoção do trabalho decente e da economia solidária. Se você entrar no PPA do Brasil, você vai ver isso hoje. E daí nós formulamos o objetivo. Já tínhamos o plano, aí como diz, o plano dentro do funil, a conferência que é os discursões está aqui, o plano está aqui, quando você vai elaborar o PPA você já está aqui, já perto do bico do funil, e até chegar lá no orçamento é impossível de executar (E4).

O processo que E4 apresenta como afunilado denota também a situação de tentativa de coalizão e, por outro lado, de desinteresse das outras camadas políticas com a temática da economia solidária, apresentando-a como subproduto de uma lógica diferente da que a temática preconiza.

6.3.2. Mudanças Estruturais no Governo

As mudanças dentro do próprio governo é um dos fatores capazes de afetar a agenda: mudança de pessoas em posições estratégicas no interior da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Esses acontecimentos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear

mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões (SOUZA, 2006). O início de um novo governo é, segundo Kingdon (2014), o momento mais propício para mudanças na agenda.

No contexto da Economia Solidária, a conjuntura política brasileira foi determinante para inserção da temática na agenda governamental. Seu início foi marcado pela eleição do presidente Lula em 2002, figura que já apresentava sensibilidade às questões das lutas trabalhistas, conforme as falas dos entrevistados E3 e E4:

Quem coloca isso na pauta, eu estou dizendo assim, como é que se formou a agenda? Você tem a sensibilidade do governante e do partido principal eleito. Você tem um problema social, que tem que ter respostas pelo novo governo e num limite que Lula estabeleceu na campanha (E3).

Institucionalmente ele começa a ter uma atenção, por parte dos entes governamentais, a partir da posse do Presidente Lula, [...] quando há inclusive uma mudança no Ministério do Trabalho. E no Ministério do trabalho é criada a SENAES [...] que trata disso, que foi coordenado, assumido por Paul Singer durante o governo do presidente Lula e a Presidenta Dilma (E4).

Ao analisar esse construto em âmbito estadual, verifica-se que as ações da economia solidária giram em torno da centralização pelo governo federal. Entretanto, constata-se que a ação da sociedade civil organizada foi fator determinante para a construção da temática no Rio Grande do Norte, culminando na efetivação do Fórum Potiguar de Economia Solidária e consolidando a proposta de que apesar das barreiras, mudança para um cenário desfavorável em âmbito nacional e pouco empenho em conhecer a temática por conta dos governantes locais, a Economia Solidária existe e resiste. E1 sintetiza algumas dessas afirmações em sua fala:

[..] a gente debate quais são os desafios, quais são projectivas, o que a gente propõe de política pública, o que a gente decide, que manifestação a gente vai fazer para dizer que nós existimos (E1).

No estadual, não. Existe muita boa vontade, muita simpatia pelo tema da economia solidária de sujeito dentro da secretaria, que é ligada aos projetos de desenvolvimento da economia solidária, mas não há uma responsabilidade do estado para com o fortalecimento da economia solidária (E1).

Então entrou uma outra pessoa como secretário titular da Secretaria de Trabalho e Ação Social. E aí a gente fez sugestões e ele foi e reconheceu um pouco, e foi instalado o primeiro conselho. E com a lei, tinha que ser instalado o conselho. Tem uma lei que institui a política e cria o Conselho Estadual de Economia Solidária. Foi aí que começou a surgir os projetos mais efetivos do Estado com a SENAES (E3).

Entretanto, apesar dos esforços para institucionalizar a política de economia solidária em âmbito nacional e estadual, ainda não foi possível sair da zona periférica que se encontra a temática e ela ainda enfrenta limitações. As falas de E4 nos permite claramente tal visualização.

Na época, antes do MDS, que aglutinou várias áreas, você tinha a secretária que tinha status de ministério [...]. Tinha um determinado momento que a gente mapeou que a gente dialogava com 22 áreas de governo diferentes. Nunca conseguimos chegar no núcleo central de governo, mas vai entrando em alguns pontos. [...] A limitação, nós tivemos limitações fortes. Depois você tem, ainda no primeiro Governo Lula, você tem a grande crise, a primeira grande tentativa de derrubar o governo em 2005, por que disse que a gente ficava dando dinheiro pras ONGs e que aquilo era desvio de recurso pro Partido. A crise nas ONGs, enfim, aquilo ali foi uma crise pesada (E4).

Aí vem o momento da eleição de Dilma. Na Conferência de 2010, que é antes da eleição, é o momento em que a Conferência é convocada para estabelecer a Política Nacional de Economia Solidária, sistematizar a política nacional (E4).

O que se torna claro perante à atual conjuntura política é que a temática da Economia Solidária apesar de ter passado por momentos de ascensão nos últimos 14 anos, agora enfrenta uma série de dificuldades de articulação.

Nesse momento de crise do Brasil, da SENAES e da política de economia solidária, as perspectivas são as piores possíveis. [...] eu não tenho outra forma de dizer. Esse diálogo se rompeu porque o movimento tem dúvida: "bom, eu vou retomar um diálogo forte como tinha antes com a SENAES com esse perfil de dirigentes? Com um governo que a gente considera, a maioria considera, um governo ilegítimo (E4).

Que em meio a uma série de crises governamentais ameaçam sua continuidade, confirmadas fortemente pela fala do E4:

Primeiro risco decorrente de uma crise que se iniciou em 2014, certo? Que é uma redução... você tem o aumento do desemprego e ao mesmo tempo você tem o enfraquecimento da política, ou seja, da redução da capacidade política de fazer intervenção na realidade, o risco é de ela ser uma "polítiquinha", uma "politicazinha". [...] O segundo risco é o risco que a gente chama de "degeneração da política". O que é que é a degeneração da política? Com a recomposição do quadro de dirigentes na Secretaria, e esse quadro de dirigentes notadamente não traz experiência nenhuma de economia solidária. [...] E alguns não trazem experiência nenhuma de gestão. Então você tem o risco de degenerar a política, certo? Dela apodrecer. Por outro lado, eles vão lá no Congresso e incentivam os deputados da bancada a botar emendas (E4).

Denota-se que mudanças estratégicas no cenário governamental brasileiro, aliada a mudanças de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental ditaram o papel da economia solidária na agenda do governo, tanto no que concerne à sua inserção e fortalecimento na agenda governamental, quanto à perda de seu protagonismo.

Considerações Finais

A inserção da política de economia solidária na agenda governamental é influenciada por elementos que circundam os grupos de interesses, o contexto local, as disputas e pressões políticas. Isso ficou evidenciado no Brasil com a crise de desemprego no final do governo FHC e com a situação falimentar das empresas que levou muitos trabalhadores a assumir a gestão dessas organizações deficitárias. Soma-se a isso, o contexto político brasileiro com a chegada do presidente Lula, em 2002, e sua permeabilidade às demandas dos movimentos sociais que trouxe para a agenda o debate de uma economia autogestionária - a economia solidária. Contudo, a entrada na agenda de uma política possui complexidades que foram levantadas em cada eixo aqui analisados.

A partir da subcategoria “Crise” observou-se que a demanda por políticas públicas alternativas para combater o desemprego foi crescendo à medida que esse processo se acentua no país, chegando a 12,7% em 2003. A partir da percepção deste problema, e da falta de alternativas para solucioná-lo, a proposta da economia solidária é inserida na agenda governamental. Apesar da demanda inicial ter prevalecido ao longo dos anos, o caráter intersetorial da economia solidária e o seu processo de construção envolveu a busca de soluções para outras importantes demandas da sociedade, como o combate à fome e a pobreza extrema e a sustentabilidade ambiental.

A subcategoria “Viabilidade Técnica” mostrou que seu caráter intersetorial, por meio da articulação de parcerias com outros ministérios, e a necessidade de expandir as ações e políticas da economia solidária contribuíram para o fortalecimento da política ao longo dos Governos Lula e Dilma, por meio do aumento expressivo no orçamento e da estruturação de uma Política e Plano Nacional de Economia Solidária.

No que diz respeito à subcategoria “pressão de grupos de interesse”, evidencia-se o fato de que a temática da economia solidária passa a fazer parte da agenda governamental a partir de grandes mobilizações, principalmente da sociedade civil, mobilizações estas que geraram movimentos focalizadores, os quais renderam importantes produtos à economia solidária tanto como movimento quanto como política pública.

Em relação às subcategorias “Coalizão Política” e “Mudanças na Estrutura Governamental”, conclui-se que a mudança da conjuntura política foi fator decisivo para o avanço na temática no Brasil, apesar de iniciativas desinteressadas, principalmente à nível governamental estadual, chegando ao ponto da temática ser tratada de forma deslocada dos seus princípios. Durante a última década, os esforços para se institucionalizar uma política, fundar fóruns e conselhos rendeu um avanço considerável para a economia solidária, cenário ameaçado dada a descontinuidade e brusca ruptura com modelo governamental previamente existente - com foco nas questões sociais, chegando ao ponto de ser percebido o risco iminente à sua continuidade e efetividade.

Como sugestão para trabalhos futuros, indica-se a necessidade de analisar o contexto no qual decorre o processo político, considerado por John Kingdon o mecanismo essencial de junção dos três fluxos. Portanto, é necessário que os próximos estudos focalizem o papel e o peso dos diferentes atores no processo de inserção da economia solidária na agenda governamental, bem como mapiem a forma como afetam a disponibilização de alternativas e a escolha de soluções e modo como utilizam os recursos. Além disso, após a recente descentralização da política é pertinente analisar as relações estabelecidas entre os entes subnacionais e o governo federal no tocante a implementação da política e de que forma se dá a coordenação intergovernamental.

Referências

- ARAÚJO, H. E.; SILVA, F. A. B. DA. Economia Solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado e Trabalho, IPEA**, n. 28, p. 29–37, 2005.
- ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BENINI, E. A. Economia Solidária, Estado E Sociedade Civil: Um Novo Tipo De Política Pública Ou Uma Agenda De Políticas Públicas? **Organizações e Democracia**, n. 4, p. 3–22, 2003.
- BEUBEL, A. N. R. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2006.
- BIRKLAND, T. A. Agenda setting in public policy. Em: FISCHER, G. J.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. New York: Taylor and Francis Group, 2007. p. 63–78.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Em: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Eds.). **Políticas Públicas no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 774.
- CHARMAZ, K. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.
- COSTA, M. M. DA. **Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela**. [s.l.] Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília: Brasília, 2008.
- FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211–259, 2000.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems, 2003.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson, 2014.
- LECHAT, N. **As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil**. Palestra proferida no II Seminário de incubadoras tecnológicas de coo-perativas populares. **Anais...**Campinhas, UNICAMP: 2002.
- LOCKS, P. Formulação de agenda, políticas públicas e economia solidária no Brasil. **Otra Economía**, v. 8, n. 14, p. 45–59, 29 Jul. 2014.
- NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e Execução das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159–175, 2013.
- NASCIMENTO, S. DO. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 101, p. 95–120, 2010.
- PÉREZ, N. O.; SEISDEDOS, S. R. Definición de problemas y diseño de la agenda. Em: **Análisis de Políticas Públicas**. Granada: Editora Universidad de Granada, 2006.
- POCHMANN, M. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. **Mercado e Trabalho, IPEA**, p. 23–34, 2004.

PRAXEDES, S. F. Políticas Públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. **Mercado e Trabalho, IPEA**, n. 39, p. 57–62, 2009.

SCHIOCHET, V. Políticas Públicas de Economia Solidária – breve trajetória e desafios. Em: BENINI, É. A. et al. (Eds.). . **Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 480.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. B. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121–134, 2012.

SINGER, P. A economia solidária no Governo Federal. **Mercado e Trabalho, IPEA**, n. 24, p. 3–5, 2004.

SINGER, P. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado e Trabalho, IPEA**, n. 39, p. 43–48, 2009.

SINGER, P.; SILVA, R. M. A. DA; SCHIOCHET, V. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. Em: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V (Eds.). . **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 425–446.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. Em: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Eds.). . **Public Policy: The Essential Readings**. 1. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 5–43.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5–43, 1996.

WRIGHT, D. S. **Undertanding intergovernmental relations**. 3. ed. Californi: Books/Cole Pustlising Company, 1988.