

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA

SANDRO DA SILVA

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

**São Borja
2018**

SANDRO DA SILVA

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

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Professor Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

**São Borja
2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

d111f da Silva, Sandro

A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA VENEZUELA: DISTINÇÕES E SIMILITUDES / Sandro da Silva.

120 p.

Dissertação (Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018.

"Orientação: Ronaldo Bernardino Colvero

formação da agenda governamental. 2. políticas públicas.
3. economia solidária. I. Título.

SANDRO DA SILVA

A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL PARA AS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E NA VENEZUELA:
DISTINÇÕES E SIMILITUDES

Trabalho apresentado ao Programa de
Pós-Graduação em Políticas Públicas
(PPGPP) da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Mestre em
Políticas Públicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 15. de dezembro de 2018.

Banca examinadora:



Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero

Orientador
UNIPAMPA



Prof. Dr. Edson Romário Monteiro Paniágua

UNIPAMPA



Prof. Dr. Davide Carbonai

UFRGS

Dedico este trabalho a todas as pessoas que sonham e por um mundo com menos desigualdades e injustiças sociais.

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, pelos ensinamentos durante este processo.

A todos os colegas de curso pela amizade e parcerias.

Ao Prof. Dr. Ronaldo Bernardino Colvero, pela orientação, pelo incentivo e pela atenção que proporcionaram um ambiente favorável a realização deste trabalho.

Aos professores Edson Romário Monteiro Paniágua e Davide Carbonai, pela disponibilidade de participarem da banca.

A Rodrigo Ferreira Maurer, Nubia Assunção Dutra e Ewerton Ferreira, pela convivência, pelos conselhos, pela amizade, pela companhia na militância social

A Helder Kaleff do Amaral e Marcelo Barcellos Cunha, pela amizade e pelos inacabáveis diálogos produtivos.

Aos grandes amigos, Sandro Burgos Casado Teixeira (melhor Pró-Reitor de Assistência Estudantil da História da UNIPAMPA) e sua Companheira Antônia Laísa, por todo apoio e incentivo nesse processo.

Aos que carregam rosas
Sem temer machucar as mãos
pois seu sangue não é azul
nem verde do Dólar
mas vermelho
da fúria amordaçada
de um grito de liberdade
preso na garganta
Fuzilados da CSN
assassinados no campo
torturados no DEOPS
espancados na greve
A cada passo desta marcha
Camponeses e operários
tombam homens fuzilados
Mas por mais rosas que os poderosos matem
nunca conseguirão deter
a Primavera!

José Rodrigues Mao Júnior

RESUMO

A presente pesquisa em políticas públicas tem como mote analisar o processo de formação de agenda, onde ocorre o reconhecimento de um problema público e sua inclusão na agenda governamental fatores que originam uma política pública. A unidade de análise são as políticas nacionais de economia solidária no Brasil e na Venezuela, tendo como objetivo geral da pesquisa analisar e compreender os processos que influenciam na formação de agenda e de criação das políticas públicas nacionais, ressaltando singularidades e semelhanças entre as políticas. No início do século XXI, chegaram ao poder governos com um discurso de enfrentamento às políticas da agenda neoliberal da última década do século XX na América Latina, portanto se necessita compreender as especificidades, semelhanças, distinções, interesses e os atores que permeiam cada caso. Com este pretexto elegeu-se a concepção de um estudo comparativo, tomando como referência para reconstituição do processo o modelo teórico do Múltiplos Fluxos. Como resultado da investigação os casos apresentaram similitudes quanto ao problema, mas se diferenciam na dimensão política e no fluxo de alternativas e soluções, enquanto no Brasil a economia solidária é difundida de forma ampla na sociedade, por organizações que assumiram a economia solidária como maneira de atenuar os efeitos causados pelo desemprego e é debatido em vários espaços, na Venezuela a dinâmica toda do processo é centralizado e restrita praticamente a esfera do governo, onde a atuação dos atores governamentais foi preponderante na difusão e seleção das ideias .

Palavras-Chave: formação da agenda governamental; políticas públicas; economia solidária, múltiplos fluxos.

ABSTRACT

La presente investigación en políticas públicas tiene como propósito analizar los procesos de reconocimiento de un problema público y su inclusión en la agenda de gobierno, Factores que originan una política pública. La unidad de análisis son las políticas nacionales de economía solidaria en Brasil y en Venezuela, teniendo como objetivo general de investigación analizar y comprender los procesos que influyen en la formación de agenda para la creación de política pública nacionales, resaltando singularidades y semejanzas entre las políticas. Al comienzo del siglo XXI, llegan al poder gobiernos con un discurso de enfrentamiento a las políticas de agenda neoliberal de la última década del siglo XX en América latina; por tanto se necesita comprender las especificidades, semejanzas, diferencias, intereses y los actores que influyen en cada caso. Con este fin se eligió la concepción de un estudio comparativo, tomando como referencia para la reconstrucción del proceso unos modelos teóricos de múltiples caminos. Como resultado de la investigación los casos presentan similitudes en cuanto al problema, más se diferencian en la dimensión política y en las diversas alternativas y soluciones, en cuanto a Brasil la economía solidaria es difundida de forma amplia en la sociedad, por organizaciones que asumirían la economía solidaria como manera de disminuir los efectos causados por el desempleo y es debatido en varios espacios, en Venezuela la dinámica del proceso es centralizado y restringido prácticamente a la esfera del gobierno, dónde la atención de los actores gubernamentales fue predominante en la difusión y selección de ideas.

Palabras clave: formación de agenda gubernamental; políticas públicas; economía solidaria, múltiples caminhos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Sequencia do ciclo de políticas públicas proposta por Kingdon.....	30
Figura 2 – Indicadores Sociais brasileiros na década de 1990	48
Figura 3– Panorama geral do movimento de Economia Solidária no Brasil	70
Figura 4 – Panorama dos empreendimentos associativos na Venezuela antes da constituinte de 1999	77
Figura 5 – Crescimento anual das cooperativas na Venezuela	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Categorias de Analise	21
Tabela 2 –Mapeamento dos Modelos	33

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de pobreza e indigência no Brasil 1990-2014.....	83
Gráfico 2 – Taxa de desemprego no Brasil 1980-2017.....	84
Gráfico 3 - Taxa de pobreza e indigência na Venezuela 1990-2013.....	85
Gráfico 4 - Taxa de desemprego na Venezuela de 1980-2016.....	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

RIPPES-LAC - Rede Internacional de Promoção da Economia Social – América Latina e Caribe

REDESUR - Rede de Empresas Recuperadas dos países do Cone Sul

RELACC - Rede Latino Americana de Comercialização Comunitária

COLACOT - Confederação Latino-americana de Cooperativas e Mutuais

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

PARLASUL - Parlamento do Mercosul

PACs - Projetos Alternativos Comunitários

ITCP's - Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

ADS/CUT - Agência de Desenvolvimento Solidário

ANTEAG - Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária

MST - Movimento do Trabalhadores Sem Terra

SCA - Sistema Cooperativista dos Assentados

CPA - Cooperativas de Produção Agropecuária

CPS - Cooperativas de Prestação de Serviços

CONCRAB - Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

PT - Partido dos Trabalhadores

RBSES - Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária

FSM - Fórum Social Mundial

FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária

INVICA - Instituto de Vivienda Cooperativa de Caritas

CUNA - Credit Unión National Association

SUNACOOP - Superintendencia Nacional Cooperativa

FMI - Fundo Monetário Internacional

BM -Banco Mundial

CECOSESOLA - Central de Integración de Cooperativas de Servicios Sociales

MBR-200 - Movimento Revolucionário Bolivariano-200

OMC - Organização Mundial do Comercio

MVR - Movimento V República

PDVSA - Petroleos de Venezuela

CUT - Central Única dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 O Problema de Pesquisa	18
1.2 Objetivos.....	18
1.2.1 Objetivos Específicos.....	18
1.3 Justificativa	19
1.4 metodologia	19
2 POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS	24
2.2 O Surgimento e Desenvolvimento do Campo de Conhecimento Políticas Públicas ...	27
2.3 O Ciclo de Políticas Públicas	30
2.4 O Processo de Formação de Agenda.....	31
2.5 O Modelo Teórico dos Múltiplos Fluxos	34
3 AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO	38
3.1 Venezuela da Quarta Republica a Revolução Bolivariana.....	41
3.2 O Brasil do Fracasso do Milagre Econômico a Ascensão de Lula ao Poder.....	45
4 AS ORIGENS E O CONTEXTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	50
4.1 A Economia Solidária no Brasil: Ressurgindo Como Alternativa ao Desemprego....	67
4.2 Economia Solidária na Venezuela: Os Antecedentes Históricos da Política Pública de Economia Solidária	74
5 A ECONOMIA SOLIDÁRIA ELEVADA A AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL E NA VENEZUELA	81
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
7 REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

Na América Latina a partir do final do século XX e início do século XXI após ter transitado entre ditaduras militares e pelo receituário neoliberal, começam a ocorrer vitórias eleitorais e configurações de governos com projetos “*posneoliberales*” como afirma, Segrera (2016). É o caso de países como: Bolívia (Evo Morales); Argentina (Kirchners); Equador (Rafael Correa); Paraguai (Fernando Lugo); Uruguai (José Alberto Mujica Cordano); Brasil (Lula); Venezuela (Hugo Chávez). O que significou em termos regionais, a construção de novas formas de integração sem submeter-se ao julgo de atores extra regionais de acordo com Segrera (2016). Os países Latino-Americanos apresentam em soma uma população em 2016 de 625 milhões de habitantes, deste total, 238 milhões de pessoas pertencem a Brasil e Venezuela e significam 36,6 % do total de habitantes.

Para Segrera (2016), mesmo os países que atingiram maior grau de industrialização na região não escaparam da dependência econômica da exportação de matérias primas (Commodities). Em termos políticos apresenta a ideia de três tipologias que classificam os países, o Brasil enquadra-se na tipologia nacional-populares moderados (até o golpe de Estado) e a Venezuela no modelo populista revolucionário (não deixando de pertencer a categoria nacional-popular). A pobreza, a indigência, a desigualdade social são fatores comuns aos dois casos e são problemas públicos reconhecidos pelos governos, que os veem enfrentando com políticas públicas.

A constatação da existência de um problema público, ou seja, que tem relevância para sociedade é uma situação social percebida e considerada inadequada pelos diversos atores, sejam eles políticos ou sociais, que passam demandar ou ansiar soluções (políticas públicas) para o inconveniente identificado. Quando essas demandas são reconhecidas por um governo, estamos diante do processo de formação de agenda de políticas governamentais, que é uma etapa que compõe a construção das políticas públicas. A agenda é o momento em que a autoridade administrativa constituída e dotada de competência legítima, considera as necessidades ou demandas apresentadas pelos diversos setores da vida social, desta forma é formatada uma lista de prioridades pela qual o poder público dispenderá recursos visando a manutenção ou a modificação de uma realidade, Saraiva (2006).

Cabe destacar que o fluxo de decisório que determina as prioridades de um governo, mesmo que se pretenda pautá-lo pelo predomínio da racionalidade técnica (dinâmica estatal), porém, o poder político, a capacidade de articulação e o exercício de pressão sobre o sistema político dos diversos atores, é o que realmente detém a capacidade de influenciar e determinar

as prioridades de um governo, portanto as “decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAIVA, 2006, p. 28)”.

As políticas públicas são as ações produzidas pelos governos em resposta às demandas geradas pela sociedade e suas fragmentações de interesses. A formação de agenda é a fase em que se decide se determinado tema tem ou não relevância para ser incluído na agenda e transformar-se em ação, conforme aponta, Frey (2000). Para que um tema ascenda à agenda é necessário que seja percebido enquanto um problema público. Neste sentido, Subirats (2006) argumenta que a ascensão depende da interferência de atores que influenciam no processo, do número de pessoas afetadas, da disponibilidade de uma solução, da agregação de interesses e de seu tipo e nível de organização. Para compreender como ocorre este processo de inclusão na agenda é necessário levar em consideração os fatores políticos, sociais e econômicos de uma determinada conjuntura.

No início do século XXI, chegaram ao poder governos com uma visão de enfrentamento às políticas da agenda neoliberal da última década do século XX na América Latina. Neste sentido necessita-se compreender as especificidades, semelhanças, distinções, ideias, interesses e os atores que permeiam cada caso. Com este pretexto elegeu-se a concepção de um estudo comparativo entre Brasil e Venezuela, que partilham o mesmo contexto político, social e econômico no princípio do novo milênio. As análises setoriais de políticas públicas têm como objetivo estudar detalhadamente determinada política, desta maneira tornando possível a visualização de seu desenvolvimento temporal, bem como, sua variação territorial, já em uma perspectiva comparada se observam como distintos governos originaram determinada política. Nesse sentido a presente pesquisa em políticas públicas tem como mote analisar o processo de formação de agenda governamental, investigando os fatores e processos que levaram a economia solidária a fazer parte do leque de prioridades dos governos brasileiro e venezuelano e sua transformação em políticas públicas.

Estas políticas públicas de economia solidária fomentam a auto-organização dos trabalhadores através do trabalho autogestionário, ou seja, estimulam a organização produtiva, através de um modelo que em se coloca em contraposição ao modo de produção capitalista. Podem estar trazendo um caráter de inovação para as políticas públicas, no sentido que vislumbram a solução de problemas sociais e podem estar contribuindo para o surgimento de um novo modelo de desenvolvimento, no caso desenvolvimento endógeno, visando as necessidades locais ou regionais.

1.1 O Problema de Pesquisa

A economia solidária constituiu-se como uma alternativa de organização produtiva e econômica, frente ao modo de produção vigente e sua crise estrutural do trabalho decorrente do processo de globalização e seus desdobramentos nas últimas três décadas do século XX na América Latina, ou ainda enquanto um movimento que se propõe a construir um modelo de produção.

Os Governos têm a economia solidária como item de sua atuação a menos de duas décadas, sua institucionalização é apenas o reconhecimento das práticas. Por que os governos desenvolveram interesse em produzir políticas públicas e fomentar através de suas ações a economia solidária? Os Governos poderiam estar atuando apenas como um ente mediador, que através das políticas públicas produzem as justificativas necessárias para que ruptura alguma aconteça com atual modelo de produção? Ou partindo do pressuposto de que o aspecto político faz parte do processo de construção de políticas públicas, os Governos, no Brasil e na Venezuela, estariam buscando institucionalizar a economia solidária, como maneira reconhecer uma prática laboral daqueles que foram excluídos do mercado formal de trabalho ou estariam visando integrar os empreendimentos autogestonários ao atual modelo econômico vigente na sociedade? Em que contextos? Quais as peculiaridades? Quais distinções? Existem na inclusão da economia solidária na agenda governamental dos casos analisados?

1.2 Objetivos

O objetivo geral desta proposta de pesquisa pretende analisar e compreender os processos que influenciam na formação de agenda e a criação das políticas públicas nacionais de fomento à economia solidária no Brasil e na Venezuela, ressaltando singularidades e semelhanças entre as políticas.

1.2.1 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos desta proposta de pesquisa, tem-se:

- I) Identificar o que os governos pretendiam com a implementação destas políticas;

- II) Classificar se estas políticas públicas assumiram um caráter prioritário ou marginal na agenda dos governos que as implementam.

1.3 Justificativa

A economia solidária constitui-se em um campo emergente de estudo nas Ciências Sociais a temática economia solidária e políticas públicas foram abordadas por 2.750 pesquisadores, conforme dados do Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq apresentados por Gaiger (2013). A política pública de economia solidária é tema recente na proposição de ações governamentais, fruto das mudanças na conjuntura política e ampliação do espaço de participação democrática, fatores que proporcionaram uma gama de experiências de interação entre Estado e sociedade civil no acolhimento de demandas populares, antes sem acesso ao centro de ação do Estado. “O Estado, no entanto, é um espaço social em disputa e a economia popular solidária é um novo elemento que entra nesta disputa.” (COSTA, 2010, p.151). É necessário aprofundar o conhecimento referente a políticas públicas que surgem neste contexto, caracterizando seus limites, potencialidades e contribuir com o campo de estudo da análise de políticas públicas. “No que diz respeito à “*policy analysis*” nos países em desenvolvimento, é preciso levar em consideração o fato de que o instrumento analítico-conceitual (deficitário) foi elaborado nos países industrializados” (FREY, 2000, p. 215). Neste sentido um estudo comparado entre países latino-americanos pode trazer contribuições diversificadas ao campo teórico contribuindo com a construção de abordagens adequadas a estas realidades.

1.4 Metodologia

A teoria aqui utilizada compreende as políticas públicas como um processo cíclico, ou podendo ser. A partir disto com o modelo teórico de John Kingdon (2003), explicitaremos de que maneira as políticas públicas de economia solidária são incluídas nas agendas dos governos brasileiro e venezuelano. O modelo permite a identificação ocasiões que antecedem o processo de inclusão de um tema na agenda governamental. O modelo teórico proposto por John Kingdon ressalta a necessidade da convergência de três fluxos (problemas, soluções e alternativas e político), para que se gere uma oportunidade de inclusão de uma pauta a agenda governamental. Assim busca-se compreender como a economia solidária chamou atenção dos formuladores de políticas e como se desenvolve a dinâmica do processo de decisão e os atores que influenciam este processo no Brasil e na Venezuela.

Dito isto, fez-se necessário compor o processo metodológico através da combinação de vários métodos. Quanto à finalidade da pesquisa é qualitativa pelo procedimento e o uso de técnicas como análise de conteúdo, pesquisa documental, estudo de caso e método comparado, que são possibilidades oferecidas pela abordagem qualitativa e como salienta Gil (2008, p. 175) neste tipo de abordagem “não há fórmulas ou receitas predefinidas para orientar os pesquisadores. Assim, a análise dos dados na pesquisa qualitativa passa a depender muito da capacidade e do estilo do pesquisador”. Logo para a compreensão da problemática enunciada à abordagem metodológica adequada que conduzirá a práxis da pesquisa, foi definida observando a correspondência da teoria com objeto de estudo. Estas escolhas derivam da complexidade apresentada pelo fenômeno social em questão e em decorrência da pretensão de responder “como” e o “por que” a economia solidária ascendeu às agendas governamentais do Brasil e da Venezuela. Desta maneira entende-se que os processos e os procedimentos que orientam o pesquisador para que atinja a solução do problema pautado pela sua proposta de pesquisa como método, para (LAKATOS, 2007, p. 83) de forma resumida este é “o conjunto das atividades sistêmicas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos validos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” e neste sentido é imprescindível determina-lo para que o conhecimento possa ser definido como conhecimento científico, de acordo com Gil (2008).

Portanto esta pesquisa no que tange aos métodos, este trabalho se caracteriza pela observação de um mesmo fenômeno em dois casos, por visar descobrir a existência de relação entre eles e pela generalização destas relações, que são fases do método indutivo. Pois o ponto de partida é a observação de casos, que apresentam analogias, porém são dotados particularidades que podem ser descritas e classificadas (as dinâmicas e o processos em que a economia solidária se tornou parte da agenda governamental no Brasil e na Venezuela), as generalizações ocorrerão dentro do limite abrangido pelos fatos estudados, ou seja, de dois casos analisados sobre um mesmo contexto (América Latina no início do século vigente). A “generalização não deve ser busca aprioristicamente, mas constatada a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade” (GIL, 2008, p. 10). Para tanto, o uso deste método necessita apoiar-se em técnicas e instrumentos que possibilitem demarcar o objeto estudado.

No que se refere a técnica e ao procedimento da pesquisa utilizar-se-á o método comparativo que de forma resumida pode ser definido como o exame de dois ou mais casos, e segundo Gil (2008, p. 16) o “ método comparativo procede pela investigação de indivíduos,

classes, fenômenos ou fatos, com vistas a ressaltar as diferenças e similaridades entre eles” e ainda conforme o autor, nas ciências sociais o método é utilizado de maneira ampla, isto se deve pela possibilidade do estudo comparativo abordar grupos sociais, sociedades ou povos, estruturas institucionais, distantes no espaço e no tempo. Este método consiste em uma ferramenta de pesquisa que nos permite descobrir e compreender os aspectos desconhecidos a partir do que é análogo ou comum, pode-se gerar um novo conhecimento ressaltando as peculiaridades dos fenômenos estudados, é importante ressaltar que para se comparar os casos necessariamente precisam compartilhar algo em comum ou terem alguma nível de analogia.

Outro aspecto é apontado por Gonzales (2008), quanto a opção do uso da estratégia qualitativa para aplicação do método comparado, está em algumas situações é mais pertinente do que a abordagem estatística. Nesta pesquisa optou-se, como dito antes pela adoção do direcionamento qualitativo como práxis, pois investiga-se o processo de mudança na agenda governamental em dois contextos nacionais, apesar da política setorial nos dois casos analisados se tratar da economia solidária, as ideias, os interesses, o reconhecimento do problema público ocorreram em contextos sociais, políticos e econômicos que em determinado grau apresentam analogias, porém os casos devem ser estudados a exaustão para que possamos relacionar analogias e diferenças.

Dentro desta ótica, Giovanni Sartori (1994) diz que é preciso estabelecer o que se vai comparar, uma estratégia comparativa (passos já estabelecidos até o presente momento) e por fim estabelecer as categorias de análise, que neste caso será feito adiante nesta seção, com base no referencial teórico utilizado. Como a unidade de análise reside no processo de formação de agenda governamental das políticas públicas de economia solidária se utilizara para complementar a metodologia, o método de estudo de caso. Justifica-se tal aplicação do estudo de caso por ser um método “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados” (GIL, 2008, p. 57-58). Pedro Demo (2011), afirma que de todas as maneiras qualquer análise comparada, pressupõe a manipulação de dados sejam eles, empíricos, documentais, factuais, históricos de cada caso observado. Deste modo, o estudo de caso, visa aprofundar de forma intensa o conhecimento sobre determinado objeto de análise, com objetivo de expor suas dinâmicas e estruturas, que se comparados com outros casos podem demonstrar a existência de características recorrentes. Ainda que o tradicionalismo científico tenha estabelecido, nos seus estudos, como unidade central de análise encontrar regularidades e através disto estruturar de modo ordenado os fenômenos “o estudo de caso não permite “generalização”

propriamente, pois, se de muitos casos não se pode induzir conclusões, muito menos de um só. Mas pode ser direcionado a pinçar características que poderiam ocorrer em outros casos” (DEMO, 2011, p.).

O estudo de caso privilegia a compreensão densa de um contexto, ao contrário do método comparativo que vislumbra a generalização, considerando isto, Sartori (1994) salienta que os dois métodos se tornam complementares desde que um não ignore o outro. Como as políticas públicas emergem dos contextos sociais, políticos e econômicos, ou seja, existe uma interação entre as variáveis neste processo, logo para explicar o fenômeno objetivo desta investigação se faz necessário a combinação dos métodos. Ao passo que as soluções encontradas para o problema é a mesma nos casos analisados, porém, em contextos diferentes, a estratégia de pesquisa utilizada aqui, permitirá a visualização de padrões, quando contrastados os casos, assim como as particularidades da política pública para economia solidária no Brasil e na Venezuela.

A presente pesquisa tendo um cunho retrospectivo ao passo que analisa o processo de inclusão de uma política pública setorial na agenda governamental de dois países. Para tanto se faz indispensável para reconstituir o processo decisório, realizar uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de conhecer o que já foi produzido sobre os temas que perpassam esta pesquisa, a saber: economia solidária, políticas públicas e agenda governamental. Analisar-se-á também documentos oficiais dos governos brasileiro e venezuelano, além dos documentos construídos pelas organizações da sociedade civil que são atores demandantes das políticas de economia solidária. No quadro a seguir conforme enunciado anteriormente, estabeleceremos o que vai ser comparado através das categorias de análise e dentro de cada uma delas estão presentes os elementos que buscaremos correspondências na teoria utilizada para reconstituir o processo de formação de agenda nos dois casos.

Quadro 1 – Categorias de Análise

Categorias		
Fluxo Problemas	Soluções e alternativas	Fluxo Político
<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>
Atores		Mudança na agenda
<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de leva-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>		<p>Oportunidades de mudança (windows) possibilitam ao empreendedor (policy entrepreneur) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (coupling), mudando a agenda.</p>

Fonte: Capella (2007).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES FUNDAMENTAIS

Tendo anunciado anteriormente a temática da pesquisa apresentada, a problematização, seus objetivos gerais e específicos e sua justificativa faz-se necessário imergir nas questões teóricas do campo das políticas públicas. Neste sentido considera-se importante antes de adentrar nas questões que se referem ao instrumental teórico e analítico do campo de conhecimento em políticas públicas problematizar, definir e conceituar sobre “o que são políticas públicas”?

Logo de imediato podemos dizer que políticas públicas correspondem à aplicação dos recursos públicos legalmente constituídos dentro do marco legal de atribuições que o Estado detém em relação a sua população, como sugere Bonetti (2011), ou podemos trata-la como investimento público, sua destinação e gerenciamento. Outra perspectiva possível seria então compreender e explicar de forma científica o estudo do fenômeno da ação governamental, Barcelos (2015). De acordo com (SOUZA, 2006, p. 26), podemos compreender o campo dedicado ao estudo das políticas públicas da seguinte maneira:

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Encontramos na literatura especializada política pública enquanto uma conotação terminológica da palavra política, que de forma ampla em umas das dimensões conceituais relaciona-se com o poder de formal geral, na outra dimensão a relação é com o tratamento de assuntos públicos. Na língua portuguesa não ocorre distinção das dimensões do termo política assim como ocorre na inglesa (“*politics*” e “*policy*”). O termo “*policy*” é compreendido como ação governamental ou conjuntos de ações de um governo, segundo Dias e Matos (2012). Em consonância, (SECCHI, 2012, p. 1) sugeri que, trata-se “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Uma definição de política pública considera que sejam, “*outputs*” (resultado da atividade política que tem sua expressão nas relações de poder e destinam-se à resolução de conflitos quanto a bens públicos), conjunto de decisões e ações relativas à relação imperativa de valores que, envolvem mais de uma decisão, conforme Rua (1998). Por sua vez, (RODRIGUES 2010, p. 13) “Política pública é o processo pelo qual os diversos

grupos que compõe a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes - tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto da sociedade”.

Na busca por ampliar a compreensão do tema ora abordado é necessário considerar que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA 2006, p. 25). As sociedades humanas ao longo de sua história constituíram várias formas de organização social e política. O Estado surge na Europa e tem sido preponderante para questões como, a segurança interna e externa aos seus territórios soberanos, a segurança contra ameaças externas realiza-se através da diplomacia na tentativa de evitar conflitos bélicos e mantendo a paz, além de ter como uma de suas prerrogativas a promoção do bem-estar de sua população. Considerando a sociedade moderna baseia-se na diferenciação social, implicando muitas vezes em conflitos, pela existência de identidades e visões de mundo diferentes o que pressupõe a existência de expectativas distintas. As problemáticas resultantes desta complexidade devem ser resolvidas por coerção ou pela política, Rua (1998); Rodrigues (2010). O Estado seria então uma construção social e constitui-se de acordo com, (DIAS e MATOS, 2012, p. 5) como “o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território”. A ideia que se quer passar aqui é que o Estado é subordinado a sociedade, e esta através dos embates em sua totalidade disputa o seu direcionamento político que recairá sob a égide de um governo.

O bem comum é a principal finalidade do Estado e para concretizar sua atribuição fim precisa garantir a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa. Desta forma proporcionaria a realização dos desejos e das aspirações dos indivíduos componentes de sua comunidade política e também suas demandas políticas. Estas condições fazem parte das disposições sociais para que o bem comum se materialize, como salientam Dias e Matos (2012). Neste contexto o poder político é exercido por um governo, que segundo, Rodrigues (2010) deve orientar a sociedade a partir do conjunto de indivíduos responsáveis por administrar o Estado e tomar as decisões que resultam em políticas públicas.

De modo geral o Estado moderno tornou-se ao longo do tempo o ator central no estabelecimento de políticas públicas, cabe destacar que tal relevância é fruto, primeiramente porque a existência do próprio Estado é vinculada a elaboração de políticas públicas, segundo o Estado exerce superioridade em relação a outros atores por ter dentre suas atribuições o monopólio legítimo do uso da força e o último aspecto a ser ressaltado é o controle dos recursos nacionais que pertencem ao Estado e por consequência disto desdobra-se a sua

capacidade de formular as políticas públicas como afirma, Secchi (2012). O ponto de vista expresso pressupõe que o Estado não é o único ator político que tem atuação no processo de definição de políticas públicas. Entre os especialistas existem duas abordagens quanto quem é o protagonista do processo, a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica. Para Lima (2012), a primeira abordagem argumenta que a produção das políticas públicas é monopólio dos atores que compõe a esfera do estatal e sentencia de acordo com a personalidade jurídica do protagonista da ação o que é ou não política pública. Leonardo Secchi (2012) menciona que, “em outras palavras, é política pública somente quando emana do ator estatal” e confere esta visão a autores como, (Hecló, 1972; Dye, 1972; Meny, e Theonig, 1991; Howlett e Ramesh, 2003). Porém outro ponto de vista é abordado por, (SCHNEIDER, 2005, p. 38) levando em consideração que “a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores”.

Em contrapartida a abordagem multicêntrica credita a atores não estatais (organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas) o protagonismo para estabelecer políticas públicas da mesma maneira que considera os atores estatais. De acordo com (LIMA, 2012, p.51), na “abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado [...] Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público”. Sendo assim ao passo que leva em consideração todos os atores políticos, os considerando protagonistas no processo de elaboração e implementação de políticas independentemente da personalidade jurídica que o ator assuma. A interação entre os diversos atores em formato de rede tem atingindo relevância no contexto político atual pela razão de tratar-se de uma maneira gerencial e eficiente de enfrentar um problema público, conforme Mariani (2014).

Para finalizar e o ponto abordado e pautar a discussão de outra questão, ainda que não se tenha explicitado neste trabalho, adere-se aqui ao ponto de vista multicêntrico, cabe dizer, que este ponto contempla a maneira pela qual se abordará aqui conceitualmente as políticas públicas. Todavia o entendimento é que o problema público é o cerne conceitual de uma política pública, pois a intenção desta é solucionar um problema público, de acordo com Secchi (2012). Alguns aspectos tem relevância para o sociólogo Joseph Gusfield (1981) *apud* Lança (2000) para que um problema se constitua enquanto público, segundo o autor é necessário primeiro que, seja reconhecido pela sociedade, segundo que se torne alvo de

discussão ou conflito em arenas públicas (meios de comunicação, no parlamento e na sociedade civil e suas organizações) e por fim deve ter seu tratamento requerido por uma instituição pública dotada de legitimidade para resolvê-lo.

A intervenção governamental através de uma política está diretamente relacionada à identificação de um determinado problema ou um estado de coisas¹, porém apenas fará parte da agenda de um governo se obtiver a atenção deste através de mobilização política. Para isto problema precisa, em conformidade com Dias e Matos (2012) ser construído socialmente, assim obtém reconhecimento social e ganha generalidade de um problema público. “Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)” (SECCHI, 2012, p. 8). Em outras palavras um problema é considerado público quando é interpretado como tal, por quem detém a capacidade política de intervenção. Para que ocorra uma ação existe a necessidade de que se interprete uma questão ou “*insue*” como um problema público. Um problema público prescinde de relevância coletiva, quando este fato ocorre o “*status quo*” de uma questão é alterado tornando-se então em um problema público e na sequência emergirá do sistema político como uma ação que objetiva solucionar o problema (SECCHI, 2012; CAPELLA, 2007).

Vimos até aqui que estado constitui-se ao longo do tempo como ator central na promoção de políticas públicas, mas não o único protagonista e que para compreender o que são as políticas públicas é necessário recorrer uma serie de conceitos para então como em um quebra cabeça através da junção de suas peças possamos ter uma imagem do realmente representam ser concretamente.

2.2 O surgimento e desenvolvimento do campo de conhecimento políticas públicas

A compreensão da origem e do desenvolvimento de um campo de conhecimento tem sua importância para que se possa situar esta pesquisa em uma das perspectivas do campo e através disto responder aos questionamentos de forma sistêmica da problemática apresentada.

O referencial teórico utilizado para a construção desta revisão do campo de conhecimento atribui a origem do campo de estudos em Políticas Públicas à década de 1950, nos Estados Unidos da América. Em seu início a área é cingia a Ciência Política e nasce do

¹ Segundo, (RUA, 1997, p.6) trata-se de um "estado de coisas" - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se toma uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um "problema político".

meio acadêmico sem ter como sua unidade central de análise definida, logo seu foco passou a ser o papel do Estado e suas instituições, como era tradição dos estudos realizados no contexto europeu da época, fato é, que nesta perspectiva os estudos recaem sobre as ações governamentais, como explica Souza (2006). A autora considera a possibilidade do que foi feito, deixado de fazer ou que ainda pode ser feito por um governo em um ambiente de estabilidade democrática é: I) pode ser objeto de formulação científica; II) ser analisado de forma independente por pesquisadores, e com este pressuposto a busca é responder “por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22). Para Leonardo Secchi (2012), o campo de políticas públicas se consolidou nos últimos 60 anos, no que tange a compreensão da natureza dos fenômenos político-administrativos através de seu instrumental teórico analítico.

Segundo (CAPELLA, 2015, p. 15), o “movimento liderado por Harold Lasswell, buscava estabelecer métodos científicos especificamente voltados para o estudo sistemático das questões relacionadas às práticas de governo”. Tendo em vista que até este momento os interesses de estudo, de áreas do conhecimento como, a Ciência Política e a Filosofia concentravam-se no estudo do poder político e sua prática. O movimento liderado por Lasswell tem como desdobramento inicial as “*policy sciences*”, caracterizadas pelo seu pressuposto multidisciplinar, que se utiliza das ferramentas ofertadas por outras disciplinas consideradas úteis para encarar os problemas de ordem de um governo, seus métodos são quantitativos e tem por objetivo desenvolver remédios para os problemas públicos aferidos por seus diagnósticos dentro de um contexto empírico, Capella (2015). Conforme (ANDREWS, 2015, p.7), “As *Policy Sciences*, portanto, deveriam utilizar o conhecimento para dirigir os acontecimentos na esfera política de modo a obter resultados desejados pelos governos”. E neste sentido, Souza (2006) diz que Lasswell (um dos pais fundadores da área) visava harmonizar conhecimento científico com o que os governos produziam e para, além disto, buscava a interação entre os analistas, os governos e os grupos de interesse.

Portanto “As *policy sciences* (termo cunhado pelo próprio Lasswell) deveriam se socorrer das ferramentas analíticas fornecidas pelas mais diversas áreas do conhecimento humano” (BARCELOS, 2015, p. 2). Assim a perspectiva apresentada consolidar-se-ia em:

uma ciência social voltada para a produção de conhecimento direcionado à resolução de problemas governamentais por meio da *expertise* de técnicos treinados em métodos de análise e solução de problemas. Tais indivíduos poderiam identificar problemas concretos na sociedade, mantendo a neutralidade técnica em suas decisões e ações, facilitando o trabalho de políticos e administradores públicos. (CAPELLA, 2015, p. 16)

Outro aspecto importante do projeto das “*policy sciences*” pretendido por seu progenitor era sua orientação para valores democráticos (DeLeon, 2008; Smith e Larimer, 2009) *apud* (CAPELLA, 2015). Porém como se observa na citação acima, esta perspectiva de análise assume um viés tecnocrata e racionalista e ao fazê-lo impõe uma visão elitista ao processo de produção de políticas o que conflita com a tentativa de construir uma imagem orientada por valores democráticos, pois o acesso à participação social é restrito. Andrews (2015) salienta que os aspectos relacionados a democracia presentes no projeto de Lasswell estão conectados ao contexto da guerra fria e suas referências eram em relação ao sistema político norte-americano.

Ainda que existissem críticas e se visualizassem limitações no que propunha as “*policy sciences*”, o movimento contribuiu e influenciou as discussões da constituição deste campo de conhecimento. A década seguinte (1960) ao surgimento do campo de conhecimento em políticas públicas, a tensão existente entre valores políticos e objetividade científica apontada por Smith e Larimer (2009) *apud* Capella (2015), inclina-se em favor da predominância da técnica na análise que ignora os aspectos políticos contidos na sua formulação inicial. Os valores políticos nesta perspectiva estão associados de acordo com, Rodrigues (2010) como a aptidão que as elites detêm de influenciar intencionalmente a sociedade.

Como desdobramento deste fato a chamada “*guinada analítica*” ascendeu e como já dito antes, esta perspectiva restringe fatores de ordem política que são inerentes ao processo decisório. A ênfase na técnica é sustentada sob a lógica de que a resolução de problemas poderia ser alcançada através de uma análise fragmentada do conteúdo e dividindo o processo de formulação em etapas. As políticas públicas aqui são entendidas de acordo com (CAPELLA, 2015, p. 17), como “solução para um problema governamental, a análise tem como objetivo central a eficiência, com base na identificação do curso de ação mais eficiente possível para um dado problema percebido”.

O período que foi precursor no desenvolvimento do instrumental teórico analítico do campo de estudos das políticas públicas ficou marcado até o final da década de 1970 pela centralidade das análises no processo decisório com objetivo de aprimora-lo por meio da maximização da racionalidade ao processo tornando-o técnico, lógico e neutro. Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito quanto a forma de visualizar o processo de formulação de políticas públicas, que permitiu a compreensão do complexo processo de produção de políticas ao considerar que todas as políticas passariam pelos mesmos estágios ou etapas

(formulação, implementação, avaliação) e que isto impulsionou o campo de estudos de acordo com (DeLeon, 1999) *apud* (CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014).

Ao longo do período como em toda área de conhecimento, apesar, de existir uma hegemonia na área, outras abordagens existiram e rivalizaram, como as incrementalistas e as pluralistas que conforme, Barcelos (2015) tem seu cerne direcionado a análise das disputas que ocorrem em torno do processo de decisão e a influência que os diferentes grupos tentam exercer no processo. O incrementalismo entende que as políticas públicas estão inseridas dentro dos aspectos das relações inerentes a propriedade da política e toda sua complexidade, logo questiona a ênfase dada ao racionalismo, pois considera que a eficácia de uma política pública dependera da maneira como for implementada e a melhor forma para tal, seria colocar em prática a ação aos poucos (incrementando), sem causar rupturas e nem modificações significativas. Portanto tem como prerrogativa a ideia de que um governo não possui liberdade para alocar recursos ao seu bel-prazer ou como apenas uma questão advinda da técnica, mas sim deve levar em consideração decisões tomadas anteriormente. Já o pluralismo não atribui ao Estado o “*status*” de ator unitário investido de autoridade, porém, sim como um reflexo da sociedade organizada, deste modo em um universo social que favoreça a participação da sociedade organizada, esta contribui com os governos na formulação de políticas públicas, em conformidade com Rodrigues (2010). Destes choques de pontos de vista internos ao campo de conhecimento, surgem alternativas que visam ampliar a compreensão das políticas públicas como processo construído socialmente é o caso das denominadas “abordagens sintéticas” que será abordada adiante neste texto.

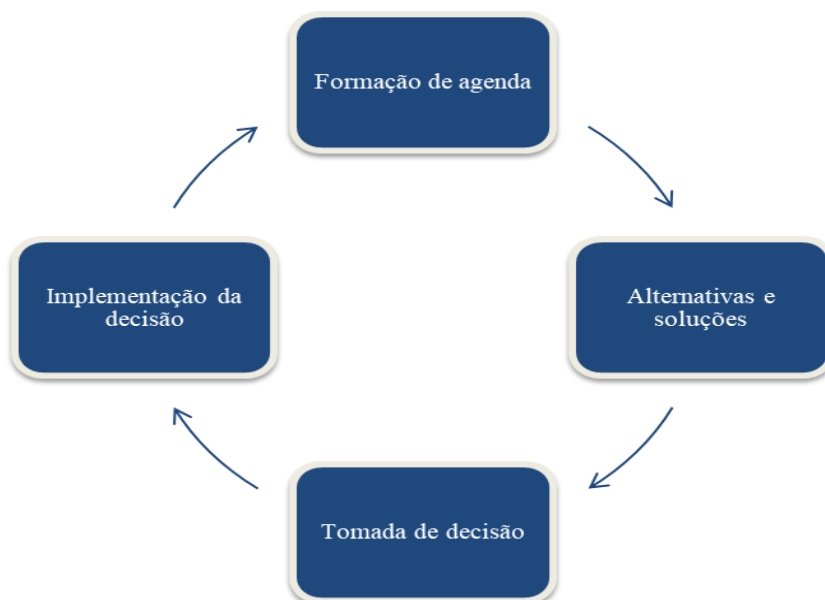
2.3 O Ciclo de Políticas Públicas

A visualização do processo de produção de políticas públicas em etapas sequenciais e lineares deu origem ao que denominamos atualmente de ciclo de políticas públicas que é um instrumento de análise. O ciclo de políticas públicas, afirma Rodrigues (2010), que o modelo na atualidade é pauta de debate entre os especialistas, no que tange sua capacidade de simplificar a compreensão do processo de formulação de políticas públicas. Consideram, (DIAS e MATOS, p.63) o modelo “aplicável na análise de qualquer política, além de facilitar a delimitação do objeto de estudo”. Leonardo Secchi (2012), por sua vez salienta que o modelo nada mais é do que um esquema de visualização e interpretação das políticas públicas e consiste na sua divisão em fases ou etapas sequenciais e interdependentes. O autor admite a existência de mais de uma versão do esquema de visualização e apresenta um modelo com

sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Neste trabalho o enfoque analítico é o processo de definição de agenda, portanto utilizaremos a proposta de ciclo de políticas públicas formulada por Kingdon (2003, apud Capella, 2007, p. 88), que se refere a quatro fases do processo: 1) Formação de agenda, 2) Alternativas e soluções, 3) Tomada de decisão, 4) Implementação da decisão. Segundo (SOUZA, 2006, p. 29) “Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas”. A seguir apresentaremos uma disposição do modelo de ciclo utilizado e se discorrerá sobre o processo de formação de agenda e o modelo analítico dos múltiplos fluxos.

FIGURA 1 – Sequencia do ciclo de políticas públicas proposta por Kingdon.



Fonte: Capella (2007).

2.4 O Processo de Formação de Agenda

Ao realizar-se uma consulta a literatura especializada as pesquisas que tem como objeto o estudo do tema formação de agenda governamental, que é um tema de grande interesse no campo da análise de políticas públicas desde a segunda metade do século passado. Esta tradição de pesquisa tem seu surgimento atrelado a Schattschneider na década de 1960, que a partir de críticas insurgentes ao paradigma pluralista do Estado, que compreende a agenda como fruto da disputa dos grupos organizados na sociedade. Atribui-se a Schattschneider, o pioneirismo das abordagens que enfatizam “o papel das ideias” nas

políticas, mesmo que ele não tenha escrito diretamente sobre o assunto e para (BARCELLOS, 2015, p. 5) que observa “que essa perspectiva não descuida da questão do poder, da influência, da estratégia, mas agrega fatores cognitivos relacionados a discursos, argumentos e visões de mundo”. Esta perspectiva alternativa viria a se consolidar três décadas depois, fruto de um empenho analítico que trouxe novas possibilidades de pesquisa para área. Logo isto permitiu que a compreensão do fenômeno “políticas públicas” como resultante da construção, onde os atores, “constroem suas estratégias e cursos de ação com base em crenças, percepções e visões de mundo adquiridas ao longo de processos de socialização” (BARCELLOS, 2015, p. 6).

A década de 1980 para campo de estudos é marcada pelo ponta pé inicial nas novidades teóricas e metodológicas para análise de políticas públicas. Sabatier (1999, apud CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014, p. 3), a “busca por melhores teorias” teria aberto espaço para as abordagens, “abordagens sintéticas” e preparado o terreno para a perspectiva conhecida como “guinada argumentativa”. Em 1984 é lançada a obra “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” por John Kingdon, que inaugura a nova fase e apresenta a Teoria dos Múltiplos Fluxos, mas acaba ganhando repercussão apenas na década de 1990 quando é lançada sua segunda edição, “*Agendas and Instability in American Politics*” (BAUMGARTNER e JONES, 1993), que é a segunda obra sobre o tema e traz as bases do modelo Teórico do equilíbrio Pontuado e pôr fim a obra “*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), que trata do Modelo das Coalizões de Defesa. As três abordagens além de serem complementares, influenciam o desenvolvimento da área de políticas públicas, ao trazer novas temáticas de estudos, Barcellos (2015). Neste sentido as “abordagens sintéticas” ofertariam elementos que propiciam a análise das políticas públicas “considerando sua complexidade, ou seja, os múltiplos aspectos que exercem influência sobre uma política, sintetizando o conhecimento produzido, sobretudo na ciência política sobre instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias.” (JOHN, 1998, apud CAPELLA, SOARES e BRASIL, 2014, p. 4).

Cabe destacar ainda, que as obras citadas, para John (1998, 2003, 2013, apud, Barcelos, 2015, p.7), enquanto novas perspectivas tiveram a capacidade de ir além da síntese do que seriam as ideias e os interesses para os respectivos modelos, englobando sinteticamente também cinco importantes tradições da Ciência Sociais, em destaque a seguir:

1) o institucionalismo, especialmente o “novo” institucionalismo, 2) as abordagens de escolha racional, 3) os modelos de redes (*policy networks*), 4) as abordagens que

dão ênfase a variáveis sócio-econômicas na produção de políticas públicas e 5) os enfoques que destacam o papel das ideias e do conhecimento

Após termos situado a qual abordagem esta pesquisa se filia, passe-a partir de momento a abordar as questões referentes à formação de agenda e ao modelo de múltiplos fluxos que é a base teórica para a realização da análise. Depreende-se então da crítica ao paradigma pluralista, às análises que se debruçam sob a ação governamental e para tanto, necessariamente a compreensão das políticas públicas e sua dinâmica passa pela sua origem e desenvolvimento dentro da agenda pública, Calmon e Costa (2007).

Segundo (KOSICKI, 1993, apud, CALMON e COSTA, 2007), apresentam-se três abordagens em relação à temática da formação de agenda, que são complementares ainda que distintas: I) a primeira diz respeito as análises que tem como foco a formação da opinião pública, busca averiguar a influência exercida pela mídia tanto na seleção, quanto na interpretação dos temas que ganham atenção da opinião pública, além de visar explicar as variações de importância dos temas relevantes para opinião pública; II) investigações realizadas por especialistas da área da ciência política e da administração pública acerca da formação da agenda de políticas públicas, os estudos que compõe a abordagem em questão tem como mote a análise da alteração do “*status*” de determinado tema, que ao tornar-se um problema público ascende a agenda dos atores responsáveis pela tomada de decisão. É importante ressaltar que presente trabalho se enquadra nesta abordagem; III) estudos que tem enfoque em fatores que tem ingerência no que tange a formação de agenda dos meios de comunicação de massa, buscando aferir o que influencia as decisões dos temas que a mídia pautara em sua cobertura diária. Ressalta (SECCHI, 2012, p. 36) “agenda da mídia, ou seja, a Lista de problemas que recebe atenção [...]. O poder que a mídia possui sobre a opinião pública é tamanho que, não raras vezes, a agenda da mídia condiciona as agendas políticas e institucionais”.

Faz-se necessário realizar considerações sobre as definições de formação de agenda governamental, apresentados pelas teorias e modelos que se referem a temática. Podemos tratar a agenda como sendo “o conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2012). Outro ponto de vista sobre a agenda, afirma que “agenda governamental é aquilo que se constitui em objeto da ação estatal” (VILLANUEVA, 2000, apud, CALMON e COSTA, 2007).

Para complementar, Dias e Matos (2012) argumentam que a agenda não pode ser considerada como um documento formal que é inerente a dinâmica da política a ascensão e o

declínio da importância de temas na agenda, tornando-se um processo natural a sua entrada ou saída da mesma. Ainda salientam que:

Na fase de configuração da agenda é que se decide se um tema deve efetivamente ser inserido na pauta política ou se tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso independe de sua relevância para a ação. Para que essa decisão seja tomada, é necessária pelo menos uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, bem como uma avaliação das chances do tema ou projeto se impor na arena política, fato que pode estar relacionado com a capacidade de mobilização daqueles que estão diretamente afetados pelo problema. (DIAS e MATOS, 2012, p. 71)

Quantos aos tipos de agenda de acordo, com Cobb e Elder (1983, apud SECCHI, 2012) existem dois tipos de agenda a formal e política. A Primeira corresponde aos problemas públicos que o governo decidiu encarar, já a segunda advém das demandas por intervenção das comunidades políticas.

2.5 O Modelo Teórico dos Múltiplos Fluxos

No Brasil os estudos sobre a formação da agenda governamental majoritariamente são realizados tendo como aporte teórico o modelo analítico de múltiplos fluxos formulado por John Kingdon (1984). Tal afirmação se sustenta com base no levantamento realizado no período que compreende os anos de 2003 até 2013, por Capella, Soares e Brasil (2014). Os autores mapearam a aplicação dos modelos no país, como pode-se observar na tabela abaixo.

Tabela 1- Mapeamento dos modelos

Modelo	Teses	Dissertações	Artigos	Total
Múltiplos Fluxos	20	35	6	61
Coalizões de Defesa	8	15	1	24
Equilíbrio Pontuado	5	12		17
Total	33	62	7	102

Fonte: Capella, Soares e Brasil (2014).

Os sessenta e um trabalhos que utilizaram o modelo dos múltiplos fluxos e abordaram as mais variadas políticas setoriais, com destaque para oito dos trabalhos estudaram as políticas educação, seis as políticas gestão, política urbana e saúde aparecem cinco vezes, com quatro a política de segurança, já economia solidária, cultura e energia três estudos cada e as

políticas de defesa, juventude, infraestrutura e política ambiental figuram com dois trabalho, as demais, seguridade social, trabalho, igualdade racial, telecomunicações, terceiro setor, política indígena, agricultura, turismo, política fiscal e política de combate à pobreza, aparecem com um trabalho.

O modelo de múltiplos fluxos é um esquema para visualizar e interpretar a formação e as mudanças das agendas governamentais. O modelo visa a análise de três fluxos que em determinado momento convergem, abrindo uma janela de oportunidade, é neste momento em que um determinado tema ascende a agenda governamental. A seguir abordar-se-á cada um dos fluxos de forma individual, suas dinâmicas e seus elementos que contribuem para compreender como uma questão torna-se um problema e é incluída na agenda governamental. O modelo de múltiplos fluxos tem como objetivo:

examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a despertar atenção dos líderes políticos e dos gestores de políticas públicas e quando passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental. (CALMON e COSTA, 2007, p. 4).

O primeiro fluxo é o dos problemas: que visa compreender quando um “*issue*” (questão ou condição), desperta a atenção dos atores participantes da dinâmica do processo decisório, podendo alterar seu “*status*” transformando-o em um problema público merecedor de uma ação. Logo para (CAPELLA, 2007, p. 88) “uma questão [...] é uma situação social percebida, mas que não desperta [...] uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema [...] quando os formuladores [...] acreditam que devem fazer algo a respeito”. Sendo uma questão social percebida, para se tornar um problema público deve ser percebido ou interpretado como tal. O modelo de múltiplos fluxos pressupõe que um problema pode ser percebido através de três mecanismos. O primeiro mecanismo é composto por indicadores (dados quantitativos), que tem a função de auxiliar na percepção de uma questão, podendo contribuir para transforma-la em um problema público passível da ação governamental. Como ressaltam (CALMON e COSTA, 2007, p. 7 - 8) que:

Não são estudos e dados 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.

Outro mecanismo no fluxo de problemas é composto por eventos, crises e símbolos. “são eventos de grande magnitude, como crises (sejam econômicas ou políticas, nacionais ou

internacionais), desastres ou símbolos que concentram atenção em um determinado assunto” (DIAS e MATOS, 2012, p. 72). O último mecanismo corresponde ao “*feedback*”, das ações governamentais em desenvolvimento, que tem seus gastos monitorados, a implementação acompanhada, se estão ou não sendo cumpridas e tem observadas as reclamações realizadas por cidadãos ou servidores. Assim os tomadores de decisão podem realizar alterações na política adotada ou colocarem o problema sob atenção dos formuladores (DIAS e MATOS, 2012; CAPELLA, 2007; CALMON e COSTA, 2007).

No segundo fluxo, ressalta-se em primeiro momento, que a geração das soluções ou alternativas (ideias) não tem relação com a identificação do problema pois, as soluções são criadas e partir disto se buscam os problemas aos quais possam ser a solução (KINGDON, 2003, apud CAPELLA, 2007). As ideias surgem e são debatidas, sofrem ou não adaptações ou ainda podem ser combinadas com outras ideias, conforme sua trajetória dentro das comunidades de especialistas. Este processo que ocorre dentro das comunidades é entendido como uma competição, onde as ideias precisam sobreviver, tornando-se então:

viáveis do ponto de vista técnico e as que tem custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas públicas. (CAPELLA, 2007, p. 91)

A partir disto emergem para passarem pelas considerações dos atores que participam do processo decisório. Quando se atesta a viabilidade de uma ideia ou até mesmo mais de uma, precisam ser difundidas para ganharem aceitação dentro das comunidades políticas e do público em geral, este processo é considerado fundamental. Neste processo a defesa de proposta é realizada por indivíduos conhecidos como “empreendedores de políticas públicas” e são atores que se destacam neste processo pela sua capacidade de ação para incluir um item a agenda (CALMON e COSTA, 2007). A difusão das ideias ocorre através da interação entre os interessados e identificados com a proposta e o propositor. Segundo (CAPELLA, 2007), as soluções são geradas com grande contribuição de comunidades políticas, que são formadas por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos assessores parlamentares e analistas de grupos de interesse. O processo de seleção de soluções é competitivo e apenas as alternativas viáveis do ponto de vista técnico e financeiro, conseguem resistir ao processo e são difundidas para expandir aos atores envolvidos maior conhecimento sobre uma determinada ideia.

O terceiro fluxo compreende a dimensão política, um processo que envolve barganhas e negociações. Tem sua própria dinâmica e é independente dos fluxos de problemas e do de

alternativas e soluções. Alguns elementos exercem influência neste processo, o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo (CAPELLA, 2007). No que diz respeito ao “humor nacional” (disposição nacional) sintetizam (CALMON e COSTA, 2007, p. 10) como sendo o reflexo da:

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 a uma percepção baseada em dados de diversas fontes.

Para quem decide é uma maneira de perceber, através do “humor nacional”, que sendo ele favorável a uma determinada questão estimula a tomada de decisão e sua inclusão da agenda, por outro lado também pode desestimular a tomada de decisão. O segundo elemento trata das forças políticas organizadas, estas forças têm grande capacidade de conseguir a atenção dos tomadores de decisão para sua pauta e diminuir a atenção dada a outras pautas. Estas forças podem sair em defesa ou opor-se a alguma questão específica, o que aos formuladores permite realizar uma avaliação no cenário para identificar se o ambiente é favorável ou não a uma questão a agenda (CAPELLA, 2007). O último elemento deste fluxo é designado com mudanças governamentais. Neste sentido mudanças ocorridas sejam elas no poder executivo ou legislativo, podem ocasionar mudanças também na agenda governamental. “Esses acontecimentos podem potencializar a introdução de novos itens na agenda, bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões” (DIAS e MATOS, 2012).

Até aqui foi exposto o modelo de múltiplos fluxos e sua dinâmica, contudo uma mudança na agenda somente é possível quando ocorre a convergência dos três fluxos, o que cria uma janela de oportunidade, sendo o fator que possibilita as mudanças da agenda. Porém é preciso ressaltar que o que resulta na convergência dos três fluxos e a abertura da janela de oportunidade são os fluxos de problemas e o fluxo político. Neste sentido, no que se refere ao primeiro fluxo do modelo de Kingdon, os mecanismos e seus elementos tem função de contribuir para interpretar a existência ou não de um problema. Porém por si só não tem a capacidade de alterar a agenda, fato que apenas ocorre com a convergência dos três fluxos. O modelo de múltiplos fluxos atribui como fator significativo para mudança de agenda o processo eleitoral, assim como grande destaque a influência exercida pelo presidente no processo de definição da agenda.

3 AMÉRICA LATINA NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO

Nesta seção buscaremos realizar uma compreensão acerca do fenômeno da globalização na América Latina, pois, é neste cenário que se tem origem as políticas neoliberais e também se produzem as repostas a isso, uma delas é o ressurgimento da economia solidária. Apresentaremos os principais fatos e desdobramentos deste processo histórico e posteriormente nas subseções analisaremos os reflexos disto em cada caso elencado, para possamos a partir da teoria utilizada para interpretar a formação de agenda, para reconstituirmos os fatos e processos que levam as políticas públicas de economia solidária.

A globalização é um produto gerado pela própria economia capitalista, que desde sua origem e sua constante necessidade de ampliar a acumulação de capital teve a tendência de superar os limites do estado-nação, Singer (2012). As mudanças impostas pelo processo de globalização econômica remetem ao pensar a sociedade em definições globais. A globalização nada mais é que a conjunção de forças econômicas, políticas e ideológicas visando a ampliação econômica, isto significa construir uma hegemonia política global, que inclusive tem a capacidade de ser um agente influente na definição de políticas públicas que serão implementadas pelos Estados nacionais, Boneti (2011). Este processo tem sua origem nos países desenvolvidos, que no pós-guerra com aplicação do conjunto das ideias keynesianas, atingiram elevados índices de produção e consumo em um contexto de pleno emprego. No entanto, a partir da década de 1970, com a crise do dólar e a diminuição das taxas de lucro, a situação se altera. Segundo, Singer (1998), os lucros e os ganhos de produtividade eram pressionados pelos salários elevados, conquistados através da mobilização ao longo do tempo da classe operária.

A resposta dos grandes industriais foi o deslocamento das linhas de produção para os países periféricos que, detinha uma mão de obra barata em relação aos países desenvolvidos. Na esfera das políticas públicas conforme, Souza (2006), que aponta a existência de uma reorientação das ações dos governos com relação aos gastos sociais, além das restrições de gastos, isto afeta em uma diminuição da capacidade de intervenção do Estado. As políticas públicas que até então tinham um caráter universal, passam a ser focalizadas, sem que nenhum governo tenha conseguido encontrar uma fórmula para superar os problemas sociais presentes na América Latina.

Nesta ceara, a questão social é interpretada como submissa principalmente ao grupo político e economicamente dominante e também pelo Estado. Os serviços públicos são

identificados como uma compensação a pobreza e como maneira de imediatamente recolocar o indivíduo na condição de consumidor. As políticas públicas em seu contexto de origem se estabelecem pelas mudanças organizacionais na produção e nas relações de poder nacional e global, Boneti (2007). Essa situação reflete na crise do Estado-Nação, que decorre de sua incapacidade de interferir sobre as dinâmicas econômicas, sociais e políticas que estão além de seu território, devido a influência de um ator conhecido como capital transnacional que representa um elemento imperial hegemônico e sem fronteiras que se sobrepõe a atuação do Estado, Pacheco (2009).

Nas décadas de 1980 e 1990, os países periféricos e considerados em desenvolvimento, sofreram pressões dos países desenvolvidos e instituições multilaterais como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), para aplicarem as prescrições políticas neoliberais em seus territórios, como solução para crise econômica que estava em curso naquele momento e fator que impulsionador de desenvolvimento econômico. A cartilha neoliberal pressupunha políticas econômicas restritivas de gastos públicos, privatizações e abertura e mercado, além de uma reforma do Estado orientada para o mercado, Diniz (2007). Esperava-se com a aplicação das políticas de cunho neoliberal, a superação de históricos problemas sociais além de alavancar o desenvolvimento, o que se viu na verdade foi a perpetuação dos déficits históricos e a redução da capacidade dos Estados nacionais de agirem conforme as especificidades dos seus territórios e populações. O processo de globalização impôs traços novos na relação entre Estado e sociedade civil. A orientação das políticas aplicadas passa a ser condicionadas a elites globais, o que significa que além dos atores tradicionais envolvidos no processo que definem as políticas públicas adiciona-se agentes internacionais FMI e Organização Mundial do Comércio (OMC), o que proporciona uma alteração na correlação de forças para definição das políticas. A elite global e as classes dominantes locais constituem-se como agentes determinantes na elaboração e implementação de políticas, mesmo com a existência de agentes que confrontem o projeto das elites, Boneti (2007).

Dos países latino-americanos, o Chile, governado pelo golpista e ditador Augusto José Ramón Pinochet (1973-1990), foi o laboratório de teste do receituário político neoliberal, que posteriormente se espalharia pela região e pelo mundo, Brandão (2017). O cenário na América Latina é de enfraquecimento dos regimes autoritários a partir do início dos anos 1980, devido ao fracasso dos modelos econômicos aplicados, que acabaram gerando a o aprofundamento das desigualdades sociais. Fator que impulsiona internamente o fim dos governos autoritários. Os regimes autoritários na região tinham por característica projetos

próprios de cunho nacionalista e desenvolvimentista que a partir da década de 1970, com a crise econômica mundial desgastam-se externamente, Moreira (2010). A crise no plano global deu-se em virtude da diminuição das taxas de lucros, que gerou uma reação capitalista no sentido de compreender que o modelo taylorista e fordista havia chegado ao estado de esgotamento, Boneti (2007). Desta compreensão desprende-se o processo da globalização e este processo fomentou externamente que os países sob governos autoritários se redemocratizassem para que a partir disto inserirem-se na nova realidade mundial.

Como efeito destas políticas são aprofundadas as desigualdades sociais, ocorre a redução de postos de trabalho e também dos salários, estas são marcas do neoliberalismo e da globalização. Com advento do novo milênio e o fracasso da solução imposta aos países em desenvolvimento, líderes políticos latino-americanos que colocarem-se em postura crítica ao neoliberalismo e seus efeitos durante a década de 1990, começam a chegar ao poder. O fenômeno ocorrido ficou conhecido como guinada à esquerda da América Latina e conforme, (BRANCO, 2009, p. 74):

O contexto político sul-americano muda no final dos anos 1990 e início do século XXI. Neste período, o neoliberalismo mostra sinais de esgotamento no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo relativo. A crise argentina de 2001 seria o melhor exemplo do fracasso neoliberal. As reações populares não tardam a acontecer e a América do Sul vivencia um novo contexto histórico, caminhando na direção contrária do resto do mundo. Um a um, os países sul-americanos dão uma guinada à esquerda e antigos dirigentes dos projetos neoliberais locais são defenestrados do poder e novos governantes são eleitos com maciço apoio popular. Temos, assim, uma janela histórica que abre possibilidades de movimentos políticos e ideológicos contestatórios ao neoliberalismo.

E como reação visam construir projetos alternativos ao vigente, na busca de retomar as soberanias nacionais, de um modelo de desenvolvimento que enfatize as especificidades de cada território e população. Pode-se afirmar que os países da América Latina, após seus processos de redemocratização e que anteriormente eram envoltos por projetos próprios de desenvolvimento, volta-se para sua inserção ao mundo globalizado, muito em virtude da pressão exercida pelo ator Estatal hegemônico, os Estados Unidos da América. Desdobra-se uma questão de âmbito regional, os países que antes das mudanças impostas pelo processo de globalização mantinham relações bilaterais com ator hegemônico, começam a criar identificações e de interação entre si, dando início a um processo de cooperação, Moreira (2010). No final do século XX e início do século XXI, chegaram ao poder governos com um discurso de enfrentamento às políticas da agenda neoliberal estabelecida nas últimas décadas do século XX na América Latina. Neste sentido necessita-se compreender as especificidades,

semelhanças e distinções que caracterizam cada país analisado e como se formularam as políticas públicas de economia solidária, para tantos nas próximas seções discutiremos os casos em pauta no mesmo contexto.

3.1 Venezuela da Quarta Republica a Revolução Bolivariana

A história política da Venezuela é marcada por ditaduras militares e por golpes de Estado na primeira metade do século XX, fruto das disputas pelo poder político e em consequência disto a apropriação dos dividendos do petróleo que no país tem grande impacto sobre a economia e sustenta seu desenvolvimento, para Furtado (2008) a Venezuela foi a economia subdesenvolvida com maior produto *per capita* do mundo nos anos 1950, porém os recursos financeiros em abundancia por si só não é garantia de que o subdesenvolvimento será superado.

O último dos governos ditatoriais foi de Marcos Pérez Jiménez, que assumiu o poder em 1953 e teve como marca a repressão da oposição política, espionando, perseguindo e torturando os opositores, além disto existiu uma ampla restrição das liberdades civis. Mesmo com fartos recursos advindos do petróleo que proporcionam a este governo realizar uma certa modernização do país, principalmente no que tange a infraestrutura, em 1957, o presidente convoca um plebiscito com a finalidade de que este o conceda o direito à reeleição, segundo, Altman (2016) este fato desencadeou uma série de protestos envolvendo, estudantes, partidos políticos e uma parte do Exército que enfrentaram forte repressão, mas no início do ano seguinte durante uma greve geral fazem com o que o ditador fuja do país. O poder é tomado e fica nas mãos de um junta militar conduzida pelo vice-almirante Wolfgang Larrazábal e neste momento que emerge a quarta república.

A Quarta República “é a denominação consagrada historicamente para o período que vai do fim da ditadura de Pérez Jiménez e a assinatura do *Pacto de Punto Fijo*² até a eleição da Assembleia Nacional Constituinte que redigiu e aprovou a nova Constituição de 1999, (ALTMAN, 2016, p. 23)”, o pacto consiste na assinatura de um acordo de governabilidade entre três partidos, Ação Democrática, Copei (Comité de Organización Política Eleitoral Independente) e União Republicana Democrática, com fins a viabilizar a participação de todos os partidos nos gabinete executivo do partido consagrado pelas urnas e ao mesmo tempo estabelecer um compromisso programático no que se refere a um plano de governo

² “Fenômeno político que consolidará a democracia venezuelana nas décadas de 1970 e 1980 e a situará como uma das democracias mais estáveis de toda a América Latina, numa época em que a maioria dos países latino-americanos se encontrava sob a égide de ditaduras militares”. (MENDES, 2013, p.16)

comum de caráter liberal-conservador. Outro ponto de vista é assinalado por, Mendes (2013) onde o pacto representava uma conciliação entre as elites, que estabeleceu um sistema composto por partidos populistas, sustentado pela economia do petróleo e consolidada na Constituição de 1961 a estabilidade para a sociedade e consolidada as regras do jogo democrático. Em resumo:

O grande problema desse sistema oligárquico, no entanto, era conseguir manter os excluídos da pátria petrolífera em sua órbita. Por muito tempo a ampliação do gasto público permitiu melhorar os serviços prestados pelos estados e municípios, criando uma expectativa de prosperidade que amortizava a percepção da dualidade nacional. Os filhos das camadas mais pobres podiam almejar emprego na burocracia, crédito para a edificação de sua residência ou amparo gratuito para a saúde. Quando essa expectativa foi frustrada, com a queda da renda petrolífera e a emergência de uma crise fiscal, a nação profunda revoltou-se contra o roteiro que lhe cabia (ALTMAN, 2016, p. 30).

A Venezuela externamente neste período é vista como uma espécie de modelo social e político em contra ponto aos demais países da América Latina que, em suma estão sob a égide de regimes de exceção, porém os problemas sociais não resolvidos como a pobreza e a concentração de renda, com passar do tempo os encargos da dívida externa inviabilizam a continuidade do modelo, a partir disto o país novamente volta sofrer abalos e crises, como é possível observar a seguir:

A partir da década de 1980, havia um claro sinal de que as diretrizes políticas do *Pacto de Punto Fijo* e das regras da Constituição de 1961 já não davam respostas aos graves problemas advindos de uma economia apoiada na renda petrolífera. A crise política, por outro lado, se expressava na concentração do poder político nas mãos de poucos líderes, no clientelismo, na centralização, na corrupção e na partidocracia. De maneira geral, as duas últimas décadas do século XX representaram um período de crise em toda a América Latina. No caso específico da Venezuela, este período possibilitou a presença de uma dupla crise: crise econômica e política. (MENDES, 2013, pg.16)

O entendimento a época foi de que o sistema político representativo vigente acabou gerando distâncias abismais entre os representantes e representados, pelo fato de a participação política ter ficado restrita ao voto. Com a crise do petróleo no final da década de 1970, os investimentos públicos diminuíram drasticamente; no final da década de 1980, quando o Presidente Carlos Andrés Pérez eleito em 1988, no ano seguinte se rende as imposições externas do EUA, do FMI e as suas diretrizes, ao contrário dos compromissos feitos em campanha, a população responde protestando em virtude de súbita elevação dos preços de combustível e das tarifas de transporte público. Os protestos foram enfrentados

com muita violência pelo Estado Venezuelano, Altman (2016) aponta que saldo da repressão contra os manifestantes levou a cabo o fuzilamento sumario de pelo menos 3 mil pessoas.

O fenômeno ficou conhecido como “*El Caracazo*”, “Este foi um movimento que brotou espontaneamente das comunidades populares e que ganhou dimensões nacionais e, quiçá, tenha sido a primeira resposta contundente às diretrizes da política neoliberal aplicadas em toda a América Latina na década de 1980, (MENDES, 2013, pg.17). A eclosão popular gerou uma grande descredibilidade do sistema político e demonstrou por seu turno que as medidas neoliberais adotadas pelos governos *puntufijistas* levaram a economia do país, no decênio de 1980 a uma retração negativa 6,8%, a pobreza, o desemprego e o subemprego a cifras de 50%, de acordo com Segrera (2016). Na década de 1990, a inflação era de 103%, o orçamento público tem 30% de seu contingente destinado a pagar a dívida externa, o salário mínimo estava com 48% de desvalorização o gerou um decréscimo de 25% no poder de consumo, o desemprego crescia 11% ao ano e a informalidade era de 49,5, segundo Altman (2016). O cenário era de insatisfação popular e de pressão por uma renovação partidária e de ampliação de atores com poder de decisão política.

É neste contexto de evidente crise social que emerge a figura do tenente-coronel Hugo Chávez que juntamente com outros militares indignados com a conjuntura social e política da Venezuela criam em 1982 o Movimento Revolucionário Bolivariano-200 (MBR-200), que após o episódio da descabida violência utilizada contra os insurgentes de 1989, decidem levar a cabo um plano para derrubar o governo e tomar o poder. Hugo Chávez se torna conhecido publicamente em 1992, ao comandar a tentativa de golpe fracassada, “durante a negociação de sua prisão, pediu que pudesse dirigir-se pelos meios de comunicação de rádio e televisão aos seus comandados, solicitando a deposição de armas e a rendição” (ATMAN, 2016, p. 44). O pronunciamento foi realizado em rede nacional, assumindo a responsabilidade e anunciando o fracasso da tentativa de suba ao poder dos militares. A mensagem do comandante foi recebida e interpreta como sendo uma nova esperança e fez de Chávez a representação de líder que governaria para os mais pobres e que não trairia seu povo.

Hugo Chávez e seus companheiros, julgados e condenados ficam sob sanção do Estado até 1994, quando são agraciados no governo do Presidente Rafael Caldera com uma anistia, “Caldera, que pretendia estender uma aliança com grupos políticos de esquerda apoiadores da revolta militar, a fim de preservar sua governabilidade” (ATMAN, 2016, p. 46). Deste momento em diante, até ganhar as eleições de 1998 com 56% dos votos, Chávez circulou pelo país somando forças para eleger-se, e na criação do Movimento V República (MVR) partido político que disputou as eleições e debatendo uma agenda política para o país,

deste processo resultaram as principais propostas de campanha, que orbitavam em volta da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte e da eliminação das políticas neoliberais implementadas por seus predecessores.

Ao tomar posse em 2 de fevereiro de 1999, Chávez, implementa ações nas sociais com intuito de dismantlar as políticas neoliberais, dois meses mais tarde submete a população um referendo convocatório para abertura de uma constituinte, que foi aprovado por 82% dos votantes. Nas eleições para compor a assembleia constituinte dos 131 deputados, o Polo Democrático partido chavista conquistou 119 cadeiras e em dezembro do mesmo ano por meio de um referendo com aprovação de 71% dos eleitores foi fundada a República Bolivariana da Venezuela (V República), salienta (ALTMAN, 2016, p. 52-53) que neste processo “Os fundamentos da ordenação jurídica foram alterados. O preâmbulo da Constituição anuncia uma democracia que combina representação e intervenção direta, ou seja, participativa”.

Na nova carta constitucional, o direito à propriedade não foi extinto, mas atrelado a ele passou a vigorar a exigência de função social, saúde, educação e seguridade social se tornaram direitos e o monopólio estatal do petróleo se tornou cláusula pétrea, além disto se estipulou para o ano de 2000 a realização de eleições para presidente e congresso, que novamente foram vencidas por Hugo Chávez desta vez com 59,7 % dos votos, seu partido também alcançou a grande maioria no parlamento. Em paralelo a isto é preciso dizer que a nova constituição concedia poderes especiais ao presidente, permitindo-lhe legislar por decreto sobre temas definidos pelo congresso, no ano de 2001, foram promulgadas 49 Leis Habilitantes, com objetivo de aprofundar as transformações econômicas e sociais pretendidas pelo governo, Segrera (2016).

Como as leis promulgadas contrariavam os interesses das elites econômicas que eram oposição ao governo, a reação não tardou a acontecer, protestos foram convocados e em abril de 2002, um golpe de estado chegou a ser deflagrado, porém a reação popular e setores não golpistas do exército impediram sua concretização, no final do mesmo ano mais uma tentativa de desestabilizar o governo ocorreu e ficou conhecida como o “golpe do petróleo”, esta tentativa de “provocar um “golpe de Estado petrolero” foi abandonado em 3 de fevereiro de 2003, depois de dois meses de duração, embora a PDVSA se encontrasse já parcialmente operativa desde meados de janeiro”(ALTMAN, 2016, p. 70). As tentativas de derrubar o governo não pararam e foram derrotadas em 2004, no “referendo revocatório” onde 60% dos votos disseram não a destituição de Chávez do poder. As políticas sociais adotadas pelo presidente permitiram que ele formasse uma ampla base social de sustentação e isto permitiu

que a partir da vitória no referendo conseguisse radicalizar suas ações em busca da construção do socialismo do século XXI, sendo este o contexto em que a economia solidária é incluída na agenda governamental. Estes processos pontuais analisados são importantes para a compreensão de como emerge como alternativa política Hugo Chávez, também para identificar os aspectos que compõe a agenda política do novo governo, suas diretrizes, suas ações para dar conta da resolução dos problemas da Venezuela.

3.2 O Brasil do Fracasso do Milagre Econômico a Ascensão de Lula ao Poder.

O Brasil após 1945, mesmo com um crescimento econômico apresentando uma contínua evolução, a pobreza continuou a ser um problema social que acompanhou e se ampliou no mesmo ciclo. Os anos de ditadura militar não contribuíram em nada para melhorar este quadro, ao contrário, os governos autoritários agiram sufocando as demandas populares e parca organização política existente, por outro lado financiaram suas políticas econômicas através dos fundos de contribuição social e amparos dos trabalhadores, ou seja, o Estado não promoveu ações visando sanar o já histórico problema da desigualdade social e a pobreza, Oliveira (2005). Anos mais tarde na década de 1980, já sob os desdobramentos do milagre econômico os problemas sociais se agravam, devido a uma conjuntura de baixo crescimento econômico. Contudo neste decênio existem elementos novos que influem diretamente no agravamento, que desta vez tem como característica principal o desemprego, em resumo, Moraes (2013) diz que a instabilidade das variáveis macroeconômicas afetou a capacidade de geração de trabalho e renda no país, em outras palavras a situação era de estagnação econômica, inflação alta, concentração de renda e deterioração das contas públicas. Nesse sentido, Singer (2002) afirma que foi instalada uma crise social no mundo e no país, com o fracasso do chamado milagre econômico que tentou promover um desenvolvimento baseado no endividamento do estado, o que acabou levando o país processo de desindustrialização.

Esses fatores em conjunto com o processo de globalização econômica, enfraquecem a ditadura militar e permitem uma rearticulação das forças políticas, o Brasil que por mais de vinte anos ficou sobre o julgo de governos autoritários, que restringiram direitos políticos e ausentaram a democracia do cenário. Aliás a participação política era uma pauta em evidência, desencadeada pela crise de governabilidade advindas das estruturas de poder que ao longo do tempo perdem legitimidade por conta do autoritarismo, por outro lado o que ganha legitimidade são as demandas dos movimentos sociais. Dentro desta ótica, “ao fim da década de 1970, com crescimento das evidencias de crise do modelo econômico da ditadura e

multiplicação das dissidências no interior do próprio bloco de poder, os governos militares iniciam uma transição lenta e gradual para volta dos civis ao poder (MATTOS, 2009, p. 117)”, é importante frisar que isto acontece pela pressão causada pelas greves do ABC paulista em 1978. É deste movimento grevista que surge talvez hoje a maior liderança política do país, Luís Inácio Lula da Silva, que inicia sua trajetória como presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e em 2002 presidente do país.

As greves têm reflexo na articulação política nos anos posteriores, como desdobramento disto se tem em 1980, a criação do Partidos do Trabalhadores (PT) e em 1983 a Central Única dos Trabalhadores (CUT) que em 1984 endossam as fileiras de luta na campanha por eleições diretas para presidente (Diretas Já!) e mais tarde garantem a participação popular no processo da Constituinte de 1998, Mattos (2009). O desgastado governo militar em virtude de suas medidas econômicas que levaram o país a uma crise sem precedentes, chaga ao seu final em 1985, a realização da eleição presidencial mesmo que de forma indireta em 1986 e a instalação da assembleia nacional constituinte, que culminou com a Constituição de 1988, trouxeram novamente as perspectivas democráticas ao Brasil. A retomada da democracia significou, a lenta e gradual ampliação da participação da sociedade civil, bem como a criação de instituições sejam elas de organização dos trabalhadores ou espaço públicos para proporcionar a inserção de atores na formulação de políticas públicas, Locks (2014).

Ainda que a nova constituição contenha em seu conteúdo perspectivas no âmbito dos direitos sociais, na atuação do Estado frente aos problemas sociais, o que se viu foi à instalação da agenda neoliberal nos governos brasileiros, o que significou diminuição da ação governamental no que se refere a políticas sociais. O enfoque das políticas públicas aplicadas no Brasil buscava a estabilização econômica e a inserção do país no contexto globalizado. Os efeitos das políticas aplicadas resultaram em um aumento expressivo do desemprego e das desigualdades sociais como fica perceptível nos indicadores sócias do período. Exatamente como explica (ROSSI e GERAB, 2009, p. 60):

Os principais eixos dessa política econômica neoliberal são: a desnacionalização do mercado de consumo, a desregulamentação (fim) dos direitos dos trabalhadores, rebaixamento salarial, a privatização das empresas públicas, a aceleração do processo de acumulação de capital nas mãos de um número cada vez menor de capitalistas, o crescimento do desemprego estrutural, levando à marginalização do consumo de grandes contingentes de assalariados.

O ajuste neoliberal no país tem seu início após a primeira eleição direta para presidente da república ocorrida em 1989, onde Fernando Collor de Melo sagrou-se vitorioso, seu plano de governo continha “um programa de demissão de funcionários públicos, privatização de empresas estatais e abertura do mercado brasileiro para as importações, procurou-se ajustar a país as receitas neoliberais para economia dos “mercados emergentes” (MATTOS, 2009, p. 129)”. Este é o momento que as diretrizes advindas do Consenso de Washington, do FMI e do Banco Mundial começam a ser aplicadas, primeiramente o Estado se isenta das suas responsabilidades sociais contidas na Carta Magna de 1988, o foco adequar o gasto público para minimizar o déficit fiscal, combater a inflação, realizar a abertura econômica e eliminar a intervenção estatal na economia.

Collor não consegue levar a cabo seu plano, pois, não tinha amplo político do congresso para reformar a constituição e implementar o ajuste neoliberal. Por conseguinte, de denúncias de corrupção, em 1992 o presidente sofre o *impeachment*. Itamar Franco assume o poder, e em conluio com a elites econômicas implementa o Plano Real, fator determinante para eleger seu sucessor Fernando Henrique Cardoso (ministro responsável pelo plano), a moeda brasileira foi equiparada ao dólar e em conjunto de uma taxa de juros alta permitiu que a inflação fosse controlada e em virtude disto veio a retomada do poder aquisitivo. Essas primeiras medidas de FHC, fizeram com que obtivesse apoio para aprovar uma emenda à constituição, está permitindo a sua reeleição para presidência, a qual viabilizou a continuidade da aplicação do projeto neoliberal.

A abertura econômica trouxe consigo consequências para a economia, a prática de uma taxa de juros elevada, “tornou a política econômica totalmente dependente dos humores dos investidores estrangeiros no mercado de capitais. Mas os juros cada vez mais altos, para evitar “a fuga de capitais”, significaram também uma nova exploração das dívidas externas (MATTOS, 2009, p. 131)”. A partir do Plano Real se aprofunda a desregulamentação da economia e se radicaliza o processo de ajuste estrutural, com a privatização de empresas públicas, “agregado ao processo de privatização veio o discurso da ineficácia e falta de eficiência do setor público ao contrário do setor privado, o único capaz de possuir uma — racionalidade e uma —vocação capaz de levar ao crescimento econômico, (ARAGÃO, 2011, p. 91).

Sem dúvida este foi o argumento utilizado para aprovar a reforma administrativa e implementar a lógica do “Estado Mínimo”, reduzindo a máquina pública em dois aspectos, na sua capacidade de ação e na quantidade da sua burocracia (funcionalismo), o objetivo era reduzir gastos, mas não somente na estrutura do Estado, os direitos sociais foram afetados por

uma reforma da previdência e os trabalhadores pela flexibilização da legislação trabalhista. Em síntese, (MATTOS, 2009, p. 131) diz que “as políticas neoliberais resultaram em diminuição das garantias mínimas de direitos para os trabalhadores, agravando a insegurança no quadro de desemprego e precarização”. Loks (2014), atribui aos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, acanhamento quanto a elaboração de políticas sociais, período que compreende os anos de 1992 a 2002, que é marcado pela ausência de programas de impacto que fizessem frente aos problemas enfrentados. O que de fato aconteceu a busca pela modernização do Estado e a redução dos gastos públicos. Além da negligência dos governos brasileiros relacionados as questões apontadas pelos indicadores.

Figura 3 - Indicadores Sociais brasileiros na década de 1990

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Pobreza (%)	40,8	41,7	33,9	33,5	33,9	32,8	34,1
Indigência (%)	19,3	19,5	14,6	15,0	14,8	14,1	14,5
Desigualdades (Gini)	0,590	0,602	0,599	0,600	0,600	0,598	0,592
Desemprego (%)	7,2	6,8	6,7	7,6	8,5	9,7	10,4
Informalidade (%)	39,9	40,9	42,6	43,2	43,4	43,9	45,7

Fonte: LOKS, 2014.

É possível notar através da tabela exposta o aumento progressivo do desemprego e da informalidade no país, ainda que em se tratando da pobreza e da indigência os dados demonstram uma redução. Durante a década de 1990, estes temas eram recorrentes na agenda pública de debates, sem que se tenha de fato aplicado medidas visando a solução dos problemas em evidência. Quer-se dizer com isto, que a ofensiva neoliberal, não foi implementada sobre a égide de um consenso nacional, houve oposição política por parte dos trabalhadores (sindicatos), dos movimentos sociais e do Partido dos Trabalhadores, estes formavam uma unidade em torno de um “Projeto Democrático Popular”. O qual foi derrotado nas urnas até a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva a chefia da do Estado brasileiro, representando uma mudança da agenda governamental brasileira. O diagnóstico da coalização vencedora das eleições de 2002 era a seguinte:

De que o Brasil se encontrava em meio a uma crise econômica nacional provocada por uma política econômica “equivocada”, baseada no endividamento, na recessão, em juros altos para conter a inflação, aumento crescente do desemprego e ausência do crescimento econômico, e também por outros motivos não menos importantes (ALCANTARA, 2005, p.121).

Apesar da manutenção da política ortodoxa macroeconômica, uma herança da década passada, entretanto, a economia estabilizou-se e permitiu uma articulação entre política de desenvolvimento econômico e políticas sociais. A agenda do novo governo teve como centro o combate as históricas mazelas sociais, com programas de distribuição de renda. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa) criado em 2003, para ser o carro chefe do enfrentamento aos problemas sociais. Em 2004, muda-se a estratégia em virtude das tensões e expectativas geradas pelas conferências nacionais setoriais, que apontavam para multicausalidade dos problemas sociais e que uma estratégia única não solucionaria os problemas, então estingue-se o ministério criado e dá-se origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em substituição do Ministério de Assistência Social.

O MDS, passa a ser o articulador entre as políticas com características focalistas e as de caráter universal, que convergem em uma lógica de proteção social sustentada por um desenvolvimento econômico estável. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é consolidado e segundo, Bellini (2014), o sistema de proteção social no Brasil a partir de 1993, passou a contar com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que reestruturou a assistência no país, configurando-a em uma estrutura descentralizada, participativa e estabeleceu um caráter de universalidade a proteção social. Um dos objetivos do LOAS é a integração ao mercado de trabalho, outro o enfrentamento a pobreza. No campo das relações de trabalho, aplicou-se uma política de valorização do salário mínimo. Neste campo um fator novo é introduzido no dia 28 de maio de 2003, através Lei nº 10.683, e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, que cria no âmbito do MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária) e o CNES (Conselho Nacional de Economia Solidária), e é o marco da institucionalização da economia solidária no Brasil.

4 AS ORIGENS E O CONTEXTO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nesta seção abordar-se-á a economia solidária em sua perspectiva histórica, contextualizando sua origem e evolução no mundo, suas formulações conceituais que sobreviveram no tempo e no espaço e seu ressurgimento enquanto alternativa de geração de trabalho e renda no último quarto do século XX. Também desenvolveremos outras duas subseções abordando o tema de forma específica no Brasil e na Venezuela.

De acordo com (VEIGA e FONSECA, 2001, p. 13) “desde os primeiros tempos, o homem tem procurado formas de se associar para resolver seus problemas, seja para caçar, colher, pescar, defender-se, atacar, seja para produzir, ganhar dinheiro, comprar e vender produtos, construir suas casas etc”. Os empreendimentos autogestionários na atualidade, frente aos desdobramentos da globalização e da implementação de políticas de caráter neoliberal, representam uma crítica a organização produtiva vigente por um aspecto e por outro a resistência e uma estratégia de sobrevivência em um mundo onde a pobreza, o desemprego estrutural e a informalidade são a fonte do lucro daquela parcela mínima da população que vive do rentismo e da especulação financeira.

Ao longo deste capítulo veremos que os primeiros registros históricos se encontram na segunda metade do século XVIII, período marcante na história da humanidade pela ascensão e posterior hegemonia do modo de produção capitalista. Paul Singer (1998) acredita que, a implantação do capitalismo enquanto modo de produção ocorre primeiramente de maneira subordinada até torna-se dominante com a revolução industrial. Para o autor a “transformação sistêmica das estruturas econômicas, sociais e supra-estruturais – política, jurídica, cultural – de uma país ou de vários (SINGER, p. 17)”, deve ser compreendida como uma revolução social., porém este processo é condicionado pela evolução das forças produtivas.

Dito isto, para que se possa compreender o processo histórico onde aflora das forças vivas da sociedade o capitalismo, dessa forma precisamos voltar no tempo. Com fim do Império Romano no século V, a humanidade viu emergir de seus destroços, outra formação social que perdurou, cerca de mil anos, de acordo com Franco Junior (2001). O feudalismo, enquanto formação social se caracterizou pela fragmentação do poder político, que era exercido pelo soberano, porém o contrato feudo-vassálico o transferia aos senhores feudais, em outras palavras o “detentor da terra desempenhava ali o papel de Estado, taxando, julgando, em concordância com (FRANCO JUNIOR, 2001)”.

O mundo feudal viveu seu apogeu na primeira metade do século XIV, no final do processo histórico nominado como Baixa Idade Média, período em que este modo de

produção gradualmente foi transformando-se. A historiografia sobre o período, oferece um ponto de vista que compreende o auge do feudalismo sendo marcado por um crescimento populacional, pelo emprego de nova técnica e ferramentas de ferro na agricultura, que promoveram um ganho quantitativo na produção dos gêneros alimentícios, as Cruzadas permitiram a retomada do comércio com Oriente. Este último que proporcionou o restabelecimento do comércio de longa distância, também fez com que as cidades resurgirem e com elas as manufaturas. Contudo existiam tensões na sociedade feudal, fruto exatamente de sua expansão nos aspectos econômicos, demográficos e territoriais dos séculos anteriores, logo mudanças começaram a ser produzidas através dos segmentos urbano e mercantil.

As tensões ocorriam em duas dimensões daquela sociedade, entre camponeses e os senhores feudais, em virtude do conflito em torno da apropriação dos excedentes produzidos, os senhores investidos pelo poder estatal aplicavam taxa mais pesadas, por sua vez os camponeses resistiam por meio da sonegação ou fuga para as cidades. A outra dimensão conflitiva era dentro do mesmo segmento social, a nobreza e o clero disputavam o poder político e a apropriação dos excedentes produzidos pelos camponeses. Exemplo disto são as Cruzadas, que foram formuladas pela igreja com objetivo de controlar a nobreza feudal, o resultado disto segundo Franco Junior (2011), foi a emergência de novos problemas oriundos da dinâmica social efervescente. A igreja perdeu sua autoridade moral ao ter fracassado em seu objetivo nas cruzadas, além de ter contestado seu papel de intermediação com deus. Por outro lado, a nobreza que especificamente objetivava nas cruzadas ampliar seus senhorios, não logrou êxito, pelo contrário dilapidou seus patrimônios e acentuou sua decadência.

Em meio à crise feudo-clerical, rompe-se a estratificação social estruturada pelo ordenamento dividido, os burgueses entram em confronto ou compram sua liberdade através das cartas de franquia tornando-se então independentes dos senhores feudais. Muito em razão das transformações econômicas produzidas por um comércio em expansão que proporciona o desenvolvimento das cidades e ao mesmo tempo fez com que a burguesia ascendesse em termos econômicos e em influência política. As cidades e o comércio mudam a lógica da produção, as cidades desenvolvem várias atividades mercantis e por consequência de seu crescimento populacional também subordinam a produção do campo que passa a visar a produção de excedentes agrícolas para atender as necessidades alimentares da cidade e também fornecer matérias-primas.

Neste estágio as cidades se tornam o centro da produção de mercadorias e não mais centro das transações comerciais de longa distância. Segundo Sweezy e outros (2010) uma nova economia se estabeleceu e à medida que a moeda se tornou a base de todas as

transações, este seria um dos elementos que dissolve o modo feudal de produção e abre caminho para a marcha triunfante do capitalismo no século VXIII. Em (BRAUDEL, 1995, p. 401) encontramos a seguinte afirmação “qualquer sociedade de arquitetura antiga que abra as suas portas à moeda acaba por perder o equilíbrio que tinha e liberta forças que deixa de poder controlar”.

Com isto quer-se dizer que a partir disto, o feudalismo necessariamente sofreu mudanças em sua estrutura principalmente no que tange, ao estabelecimento de um sistema de produção direcionado para o comercio, esta nova logica impacta nas relações de produção no campo, onde as necessidades de acumular dinheiro dos senhores aumentam e com isto suas exigências em relação ao produto do trabalho dos camponeses também, ao mesmo tempo que as cidades se tornam centros de produção de mercadorias e não apenas de comercialização das vindas do oriente, os burgueses precisavam de mão-de-obra para suas manufaturas, para os camponeses as cidades representavam a oportunidade da ascensão social, por meio do trabalho livre. A produção das manufaturas nas cidades era especializada e mais eficiente, como consequência os lucros eram maiores pelo fato que a produção se voltava ao mercado e não ao uso imediato, a vida na cidade se tornou mais atrativa para os trabalhadores, as propriedades feudais com a fuga dos camponeses passou a ser explorada por arrendatários ou por camponeses livres, já sob o regime de trabalho assalariado, conforme Sweezy e outros (2010).

De acordo com, Karl Marx (2011) a separação entre trabalho e propriedade e trabalho e suas condições objetivas trabalho, ocorram em meio a um processo histórico, que transformou o dinheiro em capital. Foi “fiando e tecendo para todos, fornecendo roupas para todos [...] transformando as mercadorias anteriormente produzidas como valores de uso imediato em valores troca” (Marx, 2011, p. 109-110), que capitalismo destruiu ofícios e os modos de produção antigos, os substituindo, por seu modo de produção e pelo mercado.

De maneira resumida podemos dizer que as transformações que levam ao capitalismo ocorrem entre o século XII e XVII, período em que a servidão deixou de ser a relação de produção hegemônica na Europa Ocidental, sendo substituída pela produção simples de mercadoria. Porém neste período outros fatos marcaram este processo histórico, como o surgimento das monarquias nacionais, o absolutismo, as grandes navegações, as colonizações. Na arena econômica, as corporações de ofício (*guildas*) e os mercadores constituíam a classe dominante do período intermediário ou de transição para o capitalismo. O “*status*” de classe dominante era garantido pelos privilégios adquiridos através do regime de concessões monopolistas (direitos econômicos), o que significava na pratica que a oferta de mercadorias

era restringida pelos mercadores, da mesma forma ocorria nas corporações de ofício ao limitar a quantidade de aprendizes que um mestre poderia ter com intuito de evitar o aumento do contingente de produtos no mercado.

Evidentemente o sistema monopolista por gerar pobreza em virtude da sua exclusão de trabalhadores da produção social, a esta camada social restou o trabalho assalariado clandestino. Convém ressaltar em consonância com Singer (1998) que a burguesia teve que cunhar uma parcela maior do mercado, expandindo a produção e acumulando capital ao mesmo tempo que “oferecia vantagens aos consumidores e [...] oferecia uma via de integração à produção social aos excluídos pelas políticas restritivas das classes dominantes” (SINGER, 1998, p. 29), por conseguinte a burguesia acabou se tornando uma espécie de porta voz daqueles que eram excluídos pelo sistema de dominação monopolista ou daqueles que tinham interesses afetados por este, pois, possuía em mãos a solução que unificava os interesses das forças opositoras.

Nas fileiras das forças opositoras se localizavam, artesãos, mercadores, camponeses, os trabalhadores assalariados e os empresários capitalistas. Sendo assim, a solução defendida pela burguesia consistia em acabar com a interferência do Estado na concessão dos direitos econômicos, e como desdobramento disto, o mercado deveria auto organizar-se pressupondo a prática da livre competição e da liberdade de iniciativa. No século XVIII a burguesia “nesta altura provavelmente ela já tinha conquistado considerável superioridade competitiva sobre a produção servil e artesanal (SINGER, 1998, p. 31)”. Dentro desta ótica as empresas manufatureiras de aspiração capitalista operavam fora da margem de restrições das “*guildas*”, com caminho livre para tirar proveito das vantagens que detinham, ou seja, a produção em escala, a especialização da produção e a livre adoção de inovações tecnológicas e técnicas de produção.

Isto representa no cerne do contexto uma superioridade competitiva em relação ao sistema monopolista. Contudo a burguesia capitalista durante seu percurso para consolidar o capitalismo, enfrentou oposição das oligarquias detentoras dos privilégios monopolistas e resistência da classe operária que surgiu durante o processo de transição para capitalismo como afirma, Singer (1998), a classe operária resistia por meio da formação de uniões de trabalhadores para defender os seus interesses, as reações do proletariado que insurgia-se, assaltando estabelecimentos e se apossando ou destruindo os produtos de seus rivais, foram duramente reprimidas com violência, até que sua existência foi posta na ilegalidade por força de lei.

Há que se considerar, portanto, que a primeira revolução industrial introduz inovações tecnológicas na produção, promovendo então, o aumentando da produtividade, a qualidade e o custo dos produtos têxteis, ao substituir a produção doméstica pela utilização de maquinário. Essa situação se reflete na organização produtiva quando o uso das inovações se generaliza entra em cena o sistema fabril. Nesse sentido, Singer (1998) considera que, este processo foi decisivo para consolidar a revolução capitalista, pois, concretizou hegemonizou o capital e sua acumulação como o motor do crescimento econômico e também no que se refere ao desenvolvimento das forças produtivas.

O capitalismo para existir necessita da livre concorrência e liberdade de iniciativa para implementar as condições que permitem a acumulação de capital, por sua vez o processo de acumulação presume, como salienta Harvey (2005) de um excedente de mão-de-obra, aquisição de meios de produção e um mercado capaz de absorver a produção. O autor ainda adverte que no processo de acumulação capitalista o surgimento de crises é endêmico em virtude das contradições e das barreiras que se originam no desenvolvimento do modo de produção pela ausência de sua racionalização. A revolução industrial iniciada na Inglaterra é um marco para o capitalismo, pois proporciona as condições para sua existência, porém “não resta dúvidas que a resistência oferecida à introdução das máquinas pelos produtores simples de mercadorias foi maior durante a revolução industrial do que no passado” (SINGER, 1998, p. 58). O autor ainda ressalta a existência no país, no período de uma crise social, manifestada no desemprego, seja pela expulsão em massa dos camponeses do campo ou pela mecanização da produção. Primeiramente a resistência deteve seu foco em buscar proibição legalmente do uso das máquinas, perspectiva que não logrou êxito no parlamento, pelo contrário as regras monopolistas do antigo sistema foram abandonadas possibilitando ao sistema fabril ser única alternativa que oferecia uma solução para crise social.

O contingente de trabalhadores expulsos do campo foi absorvido pela indústria nascente, com passar do tempo e as inovações implementadas no maquinário, o proletariado que inicialmente era dividido entre trabalhadores qualificados (jornaleiros que tiveram aprendizagem nas corporações de ofício) e não-qualificados (camponeses expulsos) se tornou uma classe homogênea e suas reações ao avanço ao capitalismo se desdobravam em três frentes, a primeira delas falamos acima. A Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, certamente influenciaram a segunda frente de resistência que visava adquirir direitos, considerando que no modo de produção recém hegemonizado não existia nenhuma lei de proteção para as questões relacionadas com as condições de trabalho. A nova organização produtiva impunha a classe operária baixa remuneração, jornadas extensas de

trabalho, exploração do trabalho infantil, nenhuma precaução com a saúde dos operários e a pobreza, estas questões implicavam na longevidade de suas vidas.

A última frente de resistência consistia em desenvolver “formas próprias, potencialmente anticapitalistas, de organização social – o sindicalismo – e de organização da produção e distribuição – o cooperativismo” (SINGER, 1998, p. 68). As cooperativas surgem “face às turbulências sociais provocadas notadamente pela revolução industrial, o associativismo surgiu como uma resposta de operários e camponeses, caracterizando-se desde esses primórdios por formas de gestão autônomas e democráticas” (GAIGER, 2009, p. 82), sendo um mecanismo político utilizado pelos trabalhadores como maneira de enfrentar e exercer pressão sobre os empregadores que se negavam a negociar suas pautas. São os primeiros sindicatos, que legalmente nem existiam da mesma forma que leis trabalhistas, que se tornam os atores propagadores da organização produtiva no molde de cooperativa. Na visão exposta pela Leopoldino (2008, p. 16) que sintetiza o que descrevemos até o momento, ao dizer que “O capitalismo trouxe consigo estratégias, [...] consideradas destrutivas, que são responsáveis por mudanças estruturais no trabalho em sociedade, fato este que fez surgir expressões como economia solidária, autogestão e cooperativismo, meios alternativos de pensar o ato laboral”.

O primeiro registro histórico de cooperativas é datado de 1760, quando os trabalhadores dos estaleiros *Woolwich* e *Chatham* (Inglaterra), fundaram moinhos de cereais sob o prisma cooperativo motivados a não se submeterem ao pagamento dos altos preços praticados pelos moleiros que monopolizavam o mercado local. Cabe ressaltar que estas duas primeiras cooperativas com registro histórico eram de produção. No final da mesma década, mais precisamente em 1769 em *Fenwick* (Escócia) é fundada pelos tecelões a primeira cooperativa de consumo, a segunda cooperativa de consumo é fundada na década seguinte no mesmo país, na cidade de Glasgow em 1777, e denominada *Govan Victualling Society Singer* (1998); Veiga e Fonseca (2001). Na segunda metade do século XVIII, os sindicatos (*trade unions*) tinham adquirido força para lutar contra as contradições do capitalismo, porém no ano de 1799 os sindicatos foram postos na ilegalidade pelos “*Combination Acts*”. Este período na Europa é marcado também pela série de conflitos bélicos que ficaram conhecidos como as Guerras Napoleônicas, as guerras fizeram com que o preço dos cereais, em especial o trigo aumentassem muito. Depreendeu-se disto uma multiplicação de empreendimentos cooperativos (padarias e moinhos). Não é apenas em virtude dos conflitos que essa multiplicação acontece, era comum nesta época os trabalhadores serem explorados pelo seu empregador, que também era seu fornecedor e agiota, como podemos observar a seguir:

É provável que as cooperativas tenham sido um desdobramento lógico das atividades dos *trade clubs* enquanto sociedades mutualistas. Trabalhadores, que mantêm fundos comuns para atender emergências como doenças e óbitos, têm facilidade para criar outros fundos destinados a compras em comum e até para projetos mais ambiciosos, como moinhos e padarias. Antes da generalização do vapor, as fábricas se localizavam à beira das correntes d'água, muitas vezes afastadas de qualquer centro urbano. Nestas condições, os empregadores alugavam moradias aos trabalhadores e montavam armazéns para abastecê-los. (SINGER, 1998, p. 90)

Com fim da Guerra segundo, Veiga e Fonseca (2001), na França, somente em Paris existiam 12 mil membros de 160 associações de ajuda mútua. É importante destacar que as cooperativas e associações que se proliferaram durante os conflitos ainda não estavam sob a égide do que se considera a concepção moderna do movimento, pois, os princípios que balizam o pensamento cooperativo estavam em processo de elaboração. Alguns pensadores tiveram contribuição decisiva na formulação dos princípios idealizadores do pensamento cooperativo. A economia solidária e suas formas de manifestação como salienta, Souza (2000) não podem ser atribuídas a uma criação intelectual específica, porém durante seu processo de desenvolvimento os pensadores denominados como socialistas “utópicos” contribuíram de maneira decisiva para a concepção moderna do movimento que tem seu ponto de partida o ano de 1844.

Robert Owen (1770-1858) é considerado um dos precursores do pensamento cooperativo (economia solidária), aos 29 anos, em 1799 adquiriu uma empresa têxtil na cidade de *New Lenark*. Owen ganha destaque pela maneira de conduzir seu empreendimento “em vez de explorar plenamente os trabalhadores [...] decidiu, ainda na primeira década do século XIX, limitar a jornada de trabalho e proibir o emprego de crianças, para as quais ergueu escolas (SINGER, 2002, p. 24-25)”. Com a adoção de tais medidas, o resultado obtido foi o crescimento da produtividade e conseqüentemente dos lucros, contrariando a ideia de que para obter maiores lucros era necessário maximizar a exploração dos trabalhadores. Através disto o pensador ganha fama, admiração e respeito no país, o que torna possível, na segunda década do século XIX, após o final das guerras Napoleônicas (1815), momento em que a Grã-Bretanha é afetada por uma forte depressão econômica causada pela retração da demanda por produtos bélicos, gerando um massivo desemprego, que Owen com prestígio adquirido por seus êxitos apresenta uma solução para o problema ao governo visando que:

os fundos de sustento dos pobres, cujo número estava se multiplicando, em vez de serem meramente distribuídos, fossem invertidos na compra de terras e construção de Aldeias Cooperativas, em cada uma das quais viveriam cerca de 1.200 pessoas

trabalhando na terra em indústrias, produzindo assim a sua própria subsistência. Os excedentes de produção poderiam ser trocados entre as Aldeias. Com cálculos cuidadosos de quanto teria de ser investido em cada Aldeia, Owen tentava mostrar que haveria imensa economia de recursos, pois os pobres seriam reinseridos à produção em vez de permanecerem desocupados (SINGER, 2002, p. 25-26).

A proposta não é bem recebida pelo governo, e sendo assim também não é implementada. O que na verdade acontece é uma interpretação da proposta, a qual era vista, não como a solução para o problema do desemprego e da pobreza, mas sim como um modelo de organização produtiva e social não compatível com o capitalismo, ou seja, o que Owen propunha era a substituição do capitalismo pelas Aldeias Cooperativas. Nas décadas seguintes conforme, Veiga e Fonseca (2001) experimentos cooperativos inspiradas no ideário owenista surgiram por todo território. As publicações do *The Co-operator* atualizavam mensalmente a quantidade de cooperativas, em sua primeira edição (1828) foram registradas quatro cooperativas, no ano seguinte eram 70 e em 1830, na sua última edição o número era de 300 cooperativas, Singer (2002). Um fator que contribuiu para a proliferação das cooperativas neste período foi o movimento sindical que com a revogação em 1824 dos *Combination Acts*, puderam organizar-se livremente. O movimento sindical incorpora as ideias de Owen, e adota como estratégia de greve organizar os trabalhadores em cooperativas:

A criação desse tipo de cooperativa, estreitamente ligada à luta de classes conduzida pelos sindicatos, conferia a essa luta uma radicalidade muito maior. Os trabalhadores em conflito com seus empregadores, em vez de se limitar a reivindicações de melhora salarial e de condições de trabalho, passavam a tentar substituí-los no mercado. A greve tornava-se uma arma não para melhorar a situação do assalariado, mas para eliminar o assalariamento e substituí-lo por autogestão (SINGER, 2002, p. 29).

A vigorosa disposição de luta da classe trabalhadora fez com que em 1833, fosse aprovada pelo parlamento a legislação protetora dos trabalhadores (*Factory Act*), porém a lei não atendeu integralmente a pauta dos trabalhadores que reagiram ainda no mesmo ano em busca de limitar a jornada de trabalho em oito horas. Todavia, os sindicatos sem possuírem fundos para se manterem lutando por muito tempo, juntamente com os *lock-outs* promovidos pelos empregadores que demitiam todos os trabalhadores com vínculo sindical e as penalidades legais debilitam o movimento e forçaram os trabalhadores a novamente submeterem-se as imposições dos empregadores. Para Singer (2002), Owen foi o personagem que sintetizou a ação e o pensamento da primeira fase do movimento que origina a economia solidária.

Uma segunda fase é inaugurada pelas ideias originárias dos Pioneiros de *Rochdale* (1844), primeira cooperativa moderna, e que se tornou o modelo para formação dos empreendimentos da economia solidária que se difundiram pelo mundo. A *Society of Equitate Pioneers*, foi formada por uma trabalhadora e 27 trabalhadores de ofícios variados (a maioria era, tecelões) como estratégia de sobrevivência depois de uma derrota da greve dos tecelões na Grande *Manchester* (importante centro da produção têxtil), estes trabalhadores encontravam-se em dificuldades para adquirir gêneros de primeira necessidade, daí então formaram a cooperativa com objetivo de comprar por um melhor preço e qualidade dos alimentos.

O empreendimento que surge tal qual seus similares da fase anterior, mas é preciso destacar (SINGER, 1998, p. 99) que “esta cooperativa estava predestinada não só a perdurar e crescer, mas a se tornar a matriz de todas as cooperativas modernas [...] epitimiza uma nova etapa da história do movimento operário, de confronto e adaptação ao capitalismo”. O objetivo não era apenas uma cooperativa de consumo, mas também a construção de casas para os membros, por meio da manufatura de produtos gerar ocupação para os associados em condição desemprego e arrendar terras para com seus membros instituir uma comunidade autossustentada por seu trabalho. O que torna os pioneiros de *Rochdale*, um marco para história da economia solidária é fato o de terem ido além como poderemos perceber através de, (VEIGA e FONSECA, 2001, p. 20):

Os trabalhadores de Rochdale não se limitaram a construir a cooperativa, mas elaboram, conjuntamente, todo um corpo de ideias e regras gerais, regulamentando seu funcionamento, com base em princípios morais e de conduta, justificando assim iniciativa. Chegaram, inclusive, a esboçar um programa do que seria a evolução desta experiência no futuro.

Este conjunto de regras que regulamentam o funcionamento de um empreendimento é uma grandiosa inovação da segunda, e segundo, Singer (1998) as oito regras possibilitaram a superação das fragilidades que levaram muitas iniciativas do movimento ao fracasso. Com passar do tempo e sucesso obtido o estatuto dos pioneiros se tornou o que fundamenta a própria doutrina cooperativista. De acordo com o referencial utilizado na construção deste trabalho as regras que foram estabelecidas pelo estatuto de maneira resumida são:

- I) Gestão democrática do empreendimento, eleita em assembleia geral e cada membro tendo um voto;

- II) Livre adesão e desligamento dos sócios, ou seja, não existe limite para número de membros, apenas era necessário pagar a quota capital que é igual a todos;
- III) Pagamento de juros fixados sobre capital emprestado;
- IV) Os ganhos (excedentes) são divididos entre os membros em proporcionalidade ao valor de suas compras;
- V) Vendas feitas pela cooperativa seriam sempre feitas à vista;
- VI) Os produtos vendidos pela cooperativa seriam sempre de boa qualidade e sem adulterações;
- VII) A cooperativa se empenharia em desenvolver a educação nos princípios cooperativistas entre seus sócios;
- VIII) neutralidade em questões religiosas e políticas.

Com as oito regras o trabalho prevalece em detrimento do capital, a autogestão garantida pela democracia, além do que, permitiu a expansão deste modelo produtivo no tempo e no espaço. A cooperativa de consumo dos pioneiros de *Rochdale* teve suas atividades iniciais no dia 21 de dezembro de 1844, apenas cinco anos depois em 1849, o número de sócios havia aumentado para 390, um ano depois, tamanho foi o êxito do empreendimento, que detinha a capacidade de emprestar recursos para abertura de um moinho de trigo cooperativo e alguns anos mais tarde teve capacidade de abrir uma tecelagem e uma fiação. Isto acabou trazendo problemas, pois, “as cooperativas de produção, criadas pelos Pioneiros, não eram autogestionárias mas co-gestionárias.

A sua administração era partilhada por representantes dos acionistas (que não trabalhavam na cooperativa) e dos trabalhadores dela, (SINGER, 2002, p. 44).” Como desdobramento dos fatos narrados, inevitavelmente surgem conflitos em decorrência do arranjo administrativo que era instável, permitiu que os interesses capitalistas e contraditórios ao ideário ao qual o movimento propunha permeassem os empreendimentos que foram criados. Assim, no final século XIX existiam 1.439 cooperativas atuando nos ramos da produção, consumo, crédito, compras e vendas, contando 1 milhão 707 mil associados. Porém uma parcela significativa dos empreendimentos acabou se tornando empresas capitalistas em posse de outras cooperativas (cooperativas de segundo grau), o que não tarda a gerar conflitos no movimento.

No preâmbulo dos conflitos é perceptível a existência de pontos de vista diferentes sobre o cooperativismo. A respeito disto Alcântara (2005) admite três formulações para cooperativismo. Uma delas com caráter liberal, se caracterizando pela manutenção da

propriedade. responsabilização dos trabalhadores, mas para estes, visa uma qualidade de vida melhor. Exemplo disto são as cooperativas agrícolas ou agroindustriais que “praticam a democracia no governo, mas organizam suas atividades de modo capitalista (SINGER, 2002, p. 87).” Estas cooperativas são preponderantes além da Europa, nas Américas (Norte, Central e Sul) e na Ásia, nas relações de produção é presente o antagonismo de empregados e patrões. As outras duas formulações são sintetizadas, por (ALCÂNTARA, 2005, p. 69) compreendendo primeiro que o cooperativismo é:

“originário do discurso socialista, considerado como uma forma de organização social intermediária que conduzia ao socialismo. O segundo direcionamento conduz a uma visão de socialismo de mercado ou “caminho do meio”, em que o cooperativismo é visto como uma forma alternativa de organização dentro do mercado capitalista.”

O cooperativismo foi a formato clássico assumido do que na atualidade conhecemos como economia solidária. Sobre esse assunto (ALCÂNTARA, 2005, 69) afirma que a economia solidária representa no campo da auto-organização da produção construída pelos trabalhadores, uma gama de possibilidades e experiências possíveis de serem expressas pelo conceito, “a própria noção de economia solidária não possui uma limitação conceitual estabelecida nem grande diferença nas práticas”, portanto entendemos que todo empreendimento cujo os princípios compartilhem da solidarização de capital e a autogestão podem ser classificados como economia solidária. Em síntese este fenômeno é caracterizado por uma multiplicidade de formas, o conceito contempla, mutirões, associações diversas, cooperativas de todos os tipos e grupos de pequenos produtos, logo “o conjunto de empreendimentos solidários autogestionários que praticam os princípios do cooperativismo, mas que não se restringem ao formato organizacional do cooperativismo e tão pouco precisam ser registrados para serem considerados como tal (ALCÂNTARA, 2005, 70)”.

A economia solidária abrange em seu âmbito econômico a própria organização, a posse, a utilização, de forma autônoma e coletiva das atividades produtivas e seus meios de produção e distribuição, onde todos são empregados e patrões ao mesmo tempo, o que significa que a gestão é exercida através da participação direta de cada empreendedor. É presente também uma dimensão cultural representada por valores e símbolos que, denotam comportamentos em relação a apropriação do lucro e sua distribuição como sendo objeto coletivo, assim como a divisão igualitária do trabalho, da produção e do consumo. Outro aspecto importante é a interação dos âmbitos apresentados que produz uma diretriz política ao

movimento, que questiona os efeitos e contradições do modo de produção capitalista e propõe um outro modelo de desenvolvimento, Oliveira (2005).

Vimos até o momento que a origem da economia solidária é conferida por (SINGER, 1998; 2002), ao período histórico da primeira revolução industrial, como um revide da classe trabalhadora as mudanças impostas pelo novo modelo de produção e nas relações laborais no decurso da etapa substituição do sistema feudal e o estabelecimento do capitalismo. Outras manifestações em revide surgiram na conjuntura, como o socialismo, os sindicatos e cooperativismo, forma clássica que a economia solidária assume. O surgimento das críticas ao capitalismo foi impulsionado pelas condições as quais os trabalhadores foram submetidos pelo novo modelo econômico. A introdução de inovações tecnológicas, ocasionou a diminuição dos custos de produção ao tornarem obsoletos ofícios até então de alto grau de qualificação para a época e protegidas por lei que as regulamentavam.

No contexto do final do século XIX, o mercado se expandiu, aumentando sua capacidade de absorver mão-de-obra assalariada, isto significa que as relações capitalistas de produção avançam. Por outro lado, o movimento sindical/operário, foi um agente de fundamental importância e através de sua atuação combativa influenciou diretamente no estabelecimento dos regimes de bem-estar social. Este fato representa que a economia solidária, em consonância com (GAIGER, 2007, p. 83) “sofreu um processo de assimilação ao regime dual Estado-mercado. À medida que o mercado e o Estado foram assumindo suas funções de geração de riqueza e de assistência social, a solidariedade de tipo associativo recuou para um papel subsidiário.” Com isto a dimensão política do movimento orientada para a constituição de uma alternativa social que superasse o capitalismo acaba saindo de cena. O que acontece são as cooperativas lançando-se na competição de mercado e portando se afastando dos seus preceitos para sobreviver sob a lógica capitalista. Os sindicatos “Os sindicatos tornaram-se organizações poderosas, cuja missão passou a ser a defesa dos interesses dos assalariados, dos quais o mais crucial é conservar o emprego (SINGER, 2002, p. 109)”, é uma posição diferente do que anteriormente apresentava em seu horizonte político, que fomentava a criação das cooperativas como maneira de abolir o trabalho assalariado e como modo de construir uma nova sociedade, deslocam sua atuação e passam a fazer a defesa dos direitos adquiridos no bojo do Estado de bem-estar social.

O declínio de orientação política dos movimentos sindical e cooperativista, não se restringe ao território Europeu, dito isto, passaremos agora a concentrar esforços no sentido de compreender estes desdobramentos na América Latina, no Brasil e na Venezuela. A economia solidária se expande da Europa para outras partes do mundo e chega a América Latina em sua

forma clássica na segunda metade do século XIX, segundo Mogrovejo et al. (2012). Outro ponto de vista é exposto por, (SANCHEZ, 2014, p.5) “o que hoje vem sendo chamado de Economia Solidária já estava presente em algumas sociedades originárias – sociedades sem estado, [...] ou em experiências de resistência à escravidão, no decorrer dos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX.” Encontramos sustentação para este ponto de vistas consultando, (GAIGER, 2007, p. 86) ao afirmar que:

Em cada região do continente, a Economia Solidária encontra antecedentes longínquos e próximos, a começar pelas formas autóctones pré-colombianas e pelos sistemas coletivos adotados pelos escravos libertos, cujo legado ainda resta avaliar. Essas múltiplas raízes e configurações, amplificadas pelos contrastes regionais e nacionais, tornam discutível adotar uma única conceptualização, muito embora grande parte dessas vertentes tenha confluído para expressões da solidariedade que hoje se reconhecem como parte de um grande movimento social e político, cuja unificação estaria em desejável estágio de construção. É fato que essas manifestações possuem efetivamente algo em comum quanto ao significado que assumem para os seus protagonistas diretos.

As cooperativas se desenvolvem, principalmente, através de cooperativas agroindustriais e agropecuárias que se descaracterizaram ao assumirem um perfil de assalariamento afastando-se, portanto, dos princípios originários da economia solidária. Uma explicação possível é que o desenvolvimento e a expansão industrial no período somado a conquista de direitos trabalhistas (limite da jornada de trabalho, salários elevados e seguridade social) que ocorreram durante a primeira metade do século XX, Singer (2002).

O movimento operário surge no novo mundo, nas décadas finais do século XIX e nas iniciais do século seguinte e assim como na Europa, busca resistir ao capitalismo por meio da construção de experiências associativas de produção, mas é importante salientar que eram relegadas a um papel marginal no movimento, mas existem motivos para isto ter ocorrido, segundo Sanchez (2014), são dois, o primeiro é que movimento operário na região emerge em meio ao debate da II Internacional, que compreendia o cooperativismo e as experiências de autogestão sendo desenvolvidas nos interstícios do capitalismo estariam destinadas ao fracasso ou a sua degeneração. O segundo motivo é derivado da crescente industrialização na região que oferta trabalho assalariado, (SINGER, 2002, p. 110), observa que “por meio do emprego os trabalhadores alcançam uma espécie de cidadania “social”, que compensaria a posição subordinada e alienada que ocupam na produção.” Na medida em que se consolida como realidade dos sindicatos a manutenção dos empregos e patamar dos salários, isto por outro lado se torna a causa que afasta a economia solidária como estratégia e alternativa ao capitalismo.

A realidade exposta se mantém estável e vigorou nos países centrais até meados da década de 1970, quando o desemprego em massa retorna ao mundo. Nesse sentido, (SANCHEZ, 2014, p.7), aponta que a economia solidária desde sua chegada a América Latina, até o período o qual se reconhece o seu ressurgimento:

Neste período - se a autogestão ficou marginalizada e as práticas de produção comunitárias das sociedades originárias e dos camponeses eram entendidas como atraso, quando não atacadas diretamente - o cooperativismo ficou atrelado a uma estratégia governamental de modernização conservadora do campo, transformando-se mais em um instrumento de organização puramente produtiva da burguesia agrária. Não por acaso ainda hoje países como Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, entre outros, possuem um setor cooperativista empresarial, ligado ao latifúndio e politicamente conservador, bastante fortalecido.

O ressurgimento da economia solidária na América Latina, acontece no contexto da globalização e da implementação do receituário neoliberal nos países da região. Os impactos das mudanças que reorientaram o mercado, geraram uma grande diminuição dos postos de trabalho formais. Como reação dos trabalhadores, frente às dificuldades impostas pelo contexto, o refúgio foi, novamente a auto-organização dos trabalhadores constituindo um mercado informal, que Laville (2009), estima ter atingido cerca de 35% da população economicamente ativa na região. Mas o que era uma estratégia de sobrevivência frente as condições de vida precárias ressignifica-se como uma bandeira política no contexto da redemocratização na América Latina.

Segundo Laville (2009), nos últimos 25 anos do século passado, tem como marco o surgimento de uma esfera de relações e de atividades transnacionais formada por atores coletivos (movimentos sociais e organizações da sociedade civil), que são independentes e funcionam fora da supressão do Estado e do mercado. Os movimentos sociais surgidos a partir da década de 1970 rompem com o paradigma clássico dos movimentos sociais, que tinham como proposta a ruptura da ordem societária vigente. Os novos movimentos sociais têm como prerrogativas reivindicarem através de pautas específicas (questão da terra, meio ambiente e geração de trabalho e renda), e na medida que existem pautas comuns assumem um caráter de transversalidade interagindo com outros atores coletivos, ampliando sua força de reivindicação e capacidade de intervenção na realidade, Gohn (1997). Os movimentos sociais latino-americanos, rompem com a velha esquerda e seus movimentos de libertação nacional, passando a ter seus projetos dentro da sociedade e não para sociedade. Não necessariamente almejam chegar ao poder estatal, porém lutam pela melhoria na qualidade de

vida de grupos em vulnerabilidade social pautando transformações dentro da institucionalidade do Estado, Bezerra (2014).

Como resultado das contradições do capitalismo em crise, a economia solidária ressurgiu e volta-se novamente aos seus princípios originários, sublinha (LOKS, 2012, p.46) que “o movimento da economia solidária pretende retomar a questão da democracia na esfera econômica, deixada de lado pelo cooperativismo moderno, cujas administrações tornaram-se verticalmente organizadas em prol da questão da eficiência econômica.” Este ressurgimento para o movimento, também representa o afastamento do “socialismo realmente existente”, pois, já se percebia que o planejamento centralizado da economia não estava andando em direção ao socialismo e muito menos avançou em relação a democracia no campo da economia. Outro aspecto apontando, por Singer (2002) é que mesmo vencendo eleições os partidos e governo sociais-democratas não lograram êxito na manutenção do Estado de bem-estar social.

O Desdobramento disto é surgimento de novos movimentos sociais nas últimas três décadas do século XX, que acreditam ter a solução para os males sociais, se difundem, questionam e assumem inclusive um caráter antiglobalização como afirma, (SANCHEZ, 2014, p. 2):

Na América Latina o que vem sendo chamado de economia solidária ressurgiu e se fortalece com o processo de democratização do continente a partir dos anos de 1980, aliada ao fortalecimento de movimentos sociais que tem buscado construir uma agenda baseada em alternativas ao nacional desenvolvimentismo, por um lado e, por outro, ao totalitarismo neoliberal que dominou o continente nos anos 1990. [...] de fato, nestes países vemos um crescimento da economia solidária no decorrer dos anos de 1990 como reação as políticas neoliberais. O avanço do neoliberalismo, o fechamento de empresas, a exclusão do mercado de trabalho formal de um número significativo de pessoas fez com que trabalhadores e trabalhadoras resistissem a este processo criando empreendimentos coletivos e autogestionários.

O contexto vivenciado internamente em cada país da América Latina faz parte dos processos internacionais, que infligem transformações políticas e econômicas no plano global. Os efeitos do mundo globalizado economicamente atingem de forma comum os países latino-americanos, atenuando as desigualdades sociais presentes historicamente na região. A economia solidária configura-se em um movimento social, que ressurgiu no cenário de grande mobilização e luta pela redemocratização da região na década de 1980, por outro lado, os efeitos da década perdida no campo econômico (aumento do desemprego, inflação alta e estagnação econômica), como expõe, (SANCHEZ, 2014, p. 8-9):

A intensa crise econômica que colocou os trabalhadores e seus movimentos diante de novos desafios, particularmente as mudanças no mundo do produtivo e o desemprego, a mobilização e politização da sociedade latino-americana e as novas arenas de conflito que se abrem na América Latina; re(s)-surgem as experiências de empreendimentos autogeridos, de participação associada e democrática de trabalhadores no processo de produção, iniciando, enfim, um novo ciclo a economia solidária na região.

O processo de redemocratização dos países latino-americanos proporciona os surgimentos de novos atores na arena política, que difundem a economia solidária. Estes atores abrangem desde, a igreja católica progressista, os sindicatos e as organizações de esquerda e movimentos sociais, universidades e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (Brasil), militantes “*Tupamaros*” exilados e movimento operário (Uruguai), assembleias “*barriais*”, clubes de troca e o movimento dos “*Piqueteiros*” (Argentina), organizações das sociedades originárias (México, Equador e Bolívia), empresas recuperadas (Venezuela, Uruguai, Argentina e Brasil). As atividades produtivas vinculadas a economia solidária compreendem vários ramos, agricultura, artesanato, reciclagem e indústria em geral com as empresas recuperadas e podem ser classificados como urbanos ou rurais. A economia solidária é constituída não apenas por atores diretamente envolvidos com sua difusão ou sua utilização enquanto estratégia de sobrevivência, mas existe a interação de outros grupos que contém outras agendas e temáticas, mas que se relacionam e contribuem, ainda que de forma indireta com a proposta da economia solidária, Sanchez (2014). A emergência da economia solidária na região, ainda que ocorra de forma diversa no âmbito interno de cada país, expressa em suas experiências, características e valores comuns. Que convergem em uma identidade baseada na radicalização democrática, que se traduz em uma construção social de um projeto de sociedade, que surge da intersubjetividade dos atores.

Diante da eminente articulação do movimento em âmbito internacional, por meio, da interação de múltiplos atores, através das redes transnacionais, constroem-se novas identidades. O fortalecimento internacional gera visibilidade, e fortalece a organização e difusão no âmbito interno dos países da região, provocando alterações de ordem institucional nos Estados. Com advento do novo milênio ocorre uma mudança significativa na América Latina, líderes políticos identificados com o campo político da esquerda ou centro-esquerda chegam ao poder com um discurso antineoliberal, o fenômeno ficou conhecido como guinada à esquerda da América Latina ou como propõe, Segrera (2016), governos pós-neoliberais. É neste contexto que as mudanças na ordem institucional ocorrem, estes governos institucionalizam a economia solidária introduzindo em suas agendas de governo, criando órgãos ou departamentos, que produzem políticas públicas para atender as demandas do

movimento. No Brasil cria-se a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária), na Argentina o Instituto Nacional do Cooperativismo. Mas os avanços mais significativos ocorrem na Venezuela, Equador e Bolívia, que absorvem em suas constituições a economia solidária, como um ramo econômico que não se aloca nem no setor privado e nem no público, Sanchez (2014).

No âmbito internacional são criados espaços de articulação como a Rede Internacional de Promoção da Economia Social – América Latina e Caribe (RIPPES-LAC), Rede de Empresas Recuperadas dos países do Cone Sul (REDESUR), Rede Latino Americana de Comercialização Comunitária (RELACC), Confederação Latino-americana de Cooperativas e Mutuais (COLACOT), estes alguns dos resultados do processo de articulação, que atingem espaços institucionais nos mecanismos de integração latino-americanos. Caso do MERCOSUL Solidário, do grupo de trabalho sobre economia solidária da UNASUL. Estes espaços estabeleceram quatro eixos ação, que apesar de serem realizados no espaço do MERCOSUL, não ficam restritos ao bloco e visam compreender os países da América Latina: 1- integração político-cultural da economia solidária; 2- mapeamento e construção na região; 3 - integração socioeconômica; 4 – integração de políticas públicas. Além dos eixos de ação foi aprovado pelo PARLASUL em 2009 o Estatuto do Cooperativismo do MERCOSUL, Sanchez, 2014).

Essas premissas apontam que a realidade é compreendida pelos atores partícipes, como sendo de ordem construtivista, como uma construção social derivada da relação entre diversos sujeitos, que acontece ao longo de cada contexto histórico vivenciado, “ou seja, é pelo conhecimento intersubjetivo que os atores compreendem, interpretam e atuam no mundo que os rodeia” (BEZERRA, 2004, P.112). A partir disto, as identidades são construídas ocasionando o produto resultante da intersubjetividade. Os atores então definem seus interesses e a mesma estrutura molda o comportamento dos atores, ainda que não se trate de um determinismo estrutural. No construtivismo o poder não significa especificamente o pertencimento de recursos fixos, a exemplo econômicos e bélicos, mas significa difundir valores comuns, dependendo da capacidade que cada ator detém de construir sinais positivos no processo de interação entre os atores. Quando existem fatores comuns, identificações a tendência é de cooperação, formando assim uma identidade que pode gerar uma nova institucionalização. Desta forma os impactos gerados externamente afetam o contexto interno dos países construindo reações aos fatores externos.

Após brevemente termos apresentado alguns aspectos da economia solidária na América Latina, como sua chegada, desenvolvimento, reinvenção e posteriormente ser

institucionalizada em ação estatal, faz-se necessário abordar o tema no contexto dos casos analisados.

4.1 A Economia Solidária no Brasil: ressurgindo como alternativa ao desemprego

Nas diversas referências consultadas encontramos divergências quanto a origem do cooperativismo no Brasil, porém identificamos que, para Silveira (2012); Leopoldino (2008) e Veiga e Fonseca (2001) o cooperativismo se inicia no país nas últimas duas décadas do século XIX, diferentemente de Singer (2002) que data o fenômeno no início do século XX.

Contudo, a primeira cooperativa criada no Brasil que se tem registro foi a, Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista, no ano de 1887, na cidade de Campinas, em sequência a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto em 1889, em 1891 a Associação Cooperativa dos Empregados da Companhia Telefônica, em Limeira (SP), posteriormente em 1894, no Rio de Janeiro, é criada a Cooperativa de Consumo dos Militares. No princípio do século seguinte em 1902, é criada a primeira cooperativa de crédito do país no município de Nova Petrópolis no Rio Grande do Sul, ainda deste estado existe mais um registro a ser destacado, em 1913, na cidade de Santa Maria é fundada a Cooperativa de Consumo dos Empregados Viação Férrea, Veiga e Fonseca (2001), ressalta que esta cooperativa chegou a ser a maior cooperativa de consumo da América do Sul, também tendo destaque para suas diversas iniciativas sociais, criando escolas para alfabetizar, um hospital e oficinas para qualificação técnica de mão-de-obra. Para finalizar os registros históricos da criação das primeiras cooperativas em solo brasileiro, no mesmo ano, porém, no Rio de Janeiro, foi fundada a Cooperativa e Empregados e Operários da Fábrica de Tecidos da Gávea. Se acrescenta a isto a afirmação feita por, Sanchez (2014) de que nas primeiras décadas do século XX, nos Estados de São Paulo e Paraná existiam empresas autogeridas e os falastérios fourierinos.

Outra constatação factual é expressa por, Silveira (2012) no Brasil o movimento que surge não tem as mesmas características, da origem do movimento na e Europa, de reação dos trabalhadores ao novo modo de produção. Neste contexto convém lembrar que o ideário cooperativista vem do antigo continente, e lá também em determinado momento ocorreu de as cooperativas adentrarem na competição de mercado se adaptando ao capitalismo e é esta tendência que atravessa o atlântico e chega as terras tupiniquins. Para Leopoldino (2008), o cooperativismo é implementado no Brasil de cima para baixo, por camadas abastadas da população. Posteriormente se desenvolve através dos colonos Europeus e também por iniciativas advindas do Governo que incentivam a criação de cooperativas agrícolas,

principalmente no sul do país, mas é a partir, da crise de 1929, que se tem uma expansão significativa do movimento.

Em 1932, com país já sob o mando de Getúlio Vargas é promulgado o Decreto nº 22.239, que regulamenta a criação e funcionamento das sociedades cooperativas, após dois anos em vigor é revogado e novamente implementado em 1938, em 1943 é novamente revogado e em 1945 posto em vigor até 1966. Com golpe militar cooperativas perdem as iniciativas fomentadoras de seu desenvolvimento, um fato deste contexto é causado pela reforma do sistema bancário, que em virtude dos seus desdobramentos legais, leva as cooperativas de crédito a fecharem suas portas. Passado alguns anos, no final de 1971, no dia 16 de dezembro é sanciona a Lei nº 5.764, que Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, permanecendo em vigor até o presente momento, apenas com pequenas modificações que ocorreram ao longo do tempo.

Paul Singer (2002), se refere a expansão das cooperativas agroindustriais e agropecuárias e as características que elas adotam, como não se enquadrando no conceito de economia solidária, justamente porque o cooperativismo brasileiro, mesmo exercendo um papel importante na estruturação de cadeias produtivas ligadas a agricultura e a agropecuária, inclusive com apoio dos diversos governos existentes ao longo do período referenciado, sendo este um fator contributivo para o afastamento do cooperativismo dos princípios da economia solidaria. Outro aspecto relacionado a isto, foi à conquista dos direitos trabalhistas, tanto no país quanto no mundo, para o auto, a conquista de direitos que se torna expressiva entre as décadas de 1940 e 1970, faz com as cooperativas tenham um viés de atuação dentro do espectro das empresas capitalistas, também neste período os sindicatos se afastam da luta do rompimento com sistema vigente e ficam com sua atuação restrita a luta pela garantia e ampliação dos direitos trabalhistas. Como parte deste panorama de expansão, que vários empreendimentos obtiveram sucesso e se tornaram expressivos e competitivos dentro do mercado, porém “nenhuma destas cooperativas era ou é autogestionária [...] as pessoas que as operam são assalariadas [...] não se pode considera-las parte da economia solidária.” (SINGER, 2002, p.122).

Ainda sobre o panorama é preciso sublinhar através de, (LEOPOLDINO, 2008, p. 34) que “é possível verificar a existência de duas formas distintas de cooperativas: as tradicionais, ou também chamadas de cooperativas empresariais, e as populares, conhecidas como uma nova forma cooperativismo.” A nova forma de cooperativismo é marcada pela retomada dos valores históricos da economia solidária o que é parâmetro para fazer também sua distinção das cooperativas empresariais, “é uma reafirmação da crença nos valores centrais do

movimento operário socialista: democracia na produção e distribuição, desalienação do trabalhador, luta direta dos movimentos sociais pela geração de trabalho e renda, contra a pobreza e a exclusão social (LEOPOLDINO, 2008, p. 38).” Podemos oferecer uma explicação para este fato, pela existência de uma crise de ordem econômica que deflagrou o processo da globalização na segunda metade da década de 1970, as consequências produzidas são o retorno do desemprego em massa, que continua sua ascensão nas décadas seguintes e, isto se nota pela transferência da produção industrial para locais ou regiões onde a conquista dos direitos trabalhistas não foram celebradas ou eram arcaicas dos países industrializados. O efeito prático desta nova etapa da produção é desindustrialização dos países considerados desenvolvidos (centrais) e a estagnação deste processo nos países em desenvolvimento (no período terceiro mundo), no tocante a isto, se apresenta então a eliminação de milhares de postos de trabalho formais.

É nesse cenário em que a economia solidária é reinventada no Brasil na década de 1980, não apenas por aqueles que foram atingidos pelo desemprego, mas também por entidades responsáveis por difundirem a economia solidária e seus valores como uma alternativa ao desemprego e também ao capitalismo e sua incapacidade de integrar todos no seu modo de produção. Assim sendo:

O programa da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante. O avanço da economia solidária não prescinde inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, sobretudo para o resgate de comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permita encetar algum processo de autoemancipação. Mas, para uma ampla faixa da população, construir uma economia solidária depende primordialmente dela, de sua disposição de aprender e experimentar, de sua adesão aos princípios da solidariedade, da igualdade e da democracia e de sua disposição de seguir estes princípios na vida cotidiana. (SINGER, 2002, p. 112)

A reinvenção da economia solidária está ancorada no fruto do acúmulo social e das experiências da classe trabalhadora, de suas organizações, que em parceria com instituições progressistas que foram cúmplices levando suporte financeiro e técnico, principalmente para estruturação de cadeias produtivas em regiões com altos níveis de desigualdade. Os empreendimentos se tornam potenciais agentes da geração de trabalho e renda em primeiro momento. Com passar do tempo o movimento se expande, e na medida em que os diversos atores conseguem se comunicar e interagir, possibilitando a construção de uma articulação, de uma identidade para movimento e de visibilidade.

Muitas entidades se envolveram com a questão e desempenham papel importante neste estágio de desenvolvimento das várias vertentes do movimento entre 1980 e 1995, destacamos primeiramente a Igreja Católica por meio da Cáritas e seu fomento de Projetos Alternativos Comunitários (PACs), que na maioria de suas iniciativas “destinava-se a gerar trabalho e renda de forma associada para moradores das periferias pobres de nossas metrópoles e da zona rural das diferentes regiões do país. Uma boa parte dos pacs acabou se transformando em unidades de economia solidária (SINGER, 2002, p. 122).” Este panorama abrange também as universidades através das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP’s), que atuavam na viabilização de empreendimentos autogestionários dando suporte jurídico, técnico e técnico para os grupos sociais que gostariam de trabalhar de forma associativa.

O desemprego continuou se alastrando no país nos anos 1980, os trabalhadores industriais diante disto encontram uma forma de manter seus postos de trabalho, pela “tomada de empresas, falidas ou em via de falir, pelos seus trabalhadores, que as ressuscitam como cooperativas autogestionárias (SINGER, 2002, p. 122-123).” Os sindicatos prestam apoio as iniciativas dos trabalhadores, assessorando na transformação das empresas em cooperativas, segundo (ARAGÃO, 2011, p. 68-67), é destacado o apoio “do Sindicato dos Químicos de São Paulo, do Sindicato dos Sapateiros e do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos/DIEESE que contribuíram de diferentes formas: cessão de funcionários, literatura especializada, advogados, etc.” Na mesma direção, a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT) se empenhou em promover uma rede nacional de crédito solidário, que culminou na criação de um banco cooperativo, a União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL). Nesse sentido:

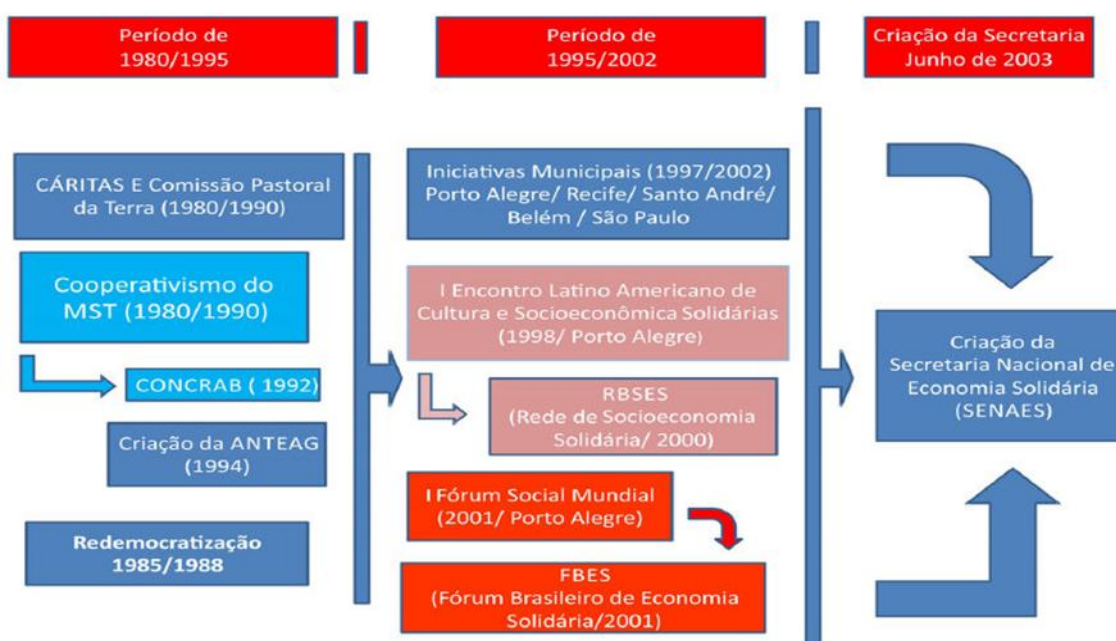
Estas assessorias são fundamentais no processo de transição pelas quais as antigas empresas passam, ao se tornarem cooperativas. Aspectos relacionados ao mercado, à comercialização dos produtos, ao acesso ao crédito, ao controle orçamentário, à organização do trabalho e da produção, à tecnologia, à legislação, entre outros passam a compor o dia-a-dia de trabalhadores que antes se limitavam a executar tarefas relacionadas à função específica que exerciam nas empresas. (ARAGÃO, 2011, p. 68)

Em consequência disso, emerge neste processo de assessorias a necessidade de criar um mecanismo que se dedicasse na coordenação dos projetos, trata-se da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG) que surge em 1994, de acordo com (SINGER e SOUZA, 2000, p. 68) a necessidade era “articular pessoas e instituições, democratizar informações, criar um espaço

para o debate e criação para alternativas. Enfim, havia a necessidade de uma entidade que assumisse esses papéis.”

Os movimentos sociais também se incorporam ao movimento que desenvolve a economia solidária no país, em especial o Movimento do Trabalhadores Sem Terra (MST), que se origina do processo de modernização do campo que consigo trouxe a ampliação da concentração da terra e as desigualdades socioeconômicas para os camponeses, para estes, restava resistir e lutar pela terra. O MST, a partir da conquista dos seus primeiros assentamentos visando viabilizar sua produção adotam um Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), que tem duas ramificações uma de produção através das Cooperativas de Produção Agropecuária (CPA) e a outra dedica-se a comercialização, da produção, comprando e vendendo insumos e adquirindo bens para os associados por meio das Cooperativas de Prestação de Serviços (CPS), a ideia central era fazer com que os assentados percebessem na forma cooperada de produzir menos riscos do que desenvolver atividades de forma individualizada. Posteriormente em 1992, “Todas as cooperativas criadas em áreas de assentamento do MST estão congregadas a Confederação Nacional das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), (ARAGÃO, 2011, p. 69).” A seguir poderá ser visualizado na figura 2, o breve panorama descrito até o momento do primeiro período de ressurgimento da economia solidária no Brasil.

Figura 2 - Panorama geral do movimento de Economia Solidária no Brasil.



São os sindicatos, as comunidades eclesiais de base, universidades e movimentos sociais, preocupados com a crise vivida pelo país, que passam a fomentar a economia solidária como alternativa ao desemprego. O movimento de economia solidária se articula no período de, 1980 a 1995, através da CARITAS, entidade vinculada a CNBB que tem atuação social na defesa dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável solidário; da Comissão Pastoral da Terra; do modelo cooperativo do MST, que deriva na CONCRAB (1992); ANTEAG (1994). Na década de 1990, o movimento de economia solidária consolida sua articulação iniciada ainda nos anos 1980 e ganha espaço na ação do poder público, como foi possível observar na figura 2. Em conformidade com (GAIGER, 2013, pg.7):

A Economia Solidária, expressão adotada consensualmente no Brasil, passou a designar um conjunto de práticas referenciadas em princípios de cooperação e autogestão, um movimento social comprometido com a transformação social e, por fim, um setor constitutivo da esfera pública e da atuação do Estado.

A atuação do Estado, com as práticas da economia solidária é atrelada as primeiras conquistas eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT); as primeiras experiências ocorreram em Porto Alegre e espalharam-se pela região metropolitana da capital do estado do Rio Grande do Sul, Rosa (2012); posteriormente aconteceram experiências em municípios do estado de São Paulo, Alves (2006). Entre 1999 e 2002, período da gestão do governador Olívio Dutra, existiram ações voltadas ao desenvolvimento da economia solidária, Alcântara (2005). Fruto do acúmulo das experiências da classe trabalhadora e sua reação frente ao contexto de dificuldade imposto pelo receituário neoliberal.

O setor público começa a absorver a demanda de ação governamental gerada pela economia solidária, na medida em que as iniciativas da sociedade civil ganham notoriedade e ampliam sua capacidade de articulação e difusão das práticas, demonstrando que é possível gerar trabalho e renda de uma forma alternativa, organizando produção que de certa maneira se contrapõem ao modo de produção capitalista, “esses grupos começam a elaborar demandas de políticas públicas que gradativamente encontram lugar na agenda de governo da Prefeitura Municipal” (ROSA, 2012, p.). Isto acontece entre 1997 e 2002, em Porto Alegre, Recife, Santo André, Belém e São Paulo, em nível municipal e em nível estadual no Rio Grande do Sul.

Neste período a articulação do movimento de economia solidária é ampliada com a realização do Encontro Latino Americano de Cultura e Socioeconomia Solidária em 1998, conforme, Loks (2014), o evento reuniu delegações do México, Peru, Nicarágua, Bolívia, Espanha e Argentina, debateu-se a constituição de uma agenda internacional para economia

solidária, o encontro foi prospero no sentido que possibilitou a criação da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), o que configurou a convergência dos grupos de interesse. No mesmo sentido, o I Fórum Social Mundial, realizado em 2001, que propiciou a criação da Rede global de Socioeconomia Solidária compostos por 21 movimentos e instituições internacionais. O primeiro espaço próprio de articulação do movimento de economia solidária foi ocorrido em 1998, na cidade de Porto Alegre, conforme afirma (MELLO, 2006, p. 96):

no Encontro Latino-Americano de Cultura e Socioeconomia Solidárias um coletivo de brasileiros juntou-se a delegações do México, Peru, Nicarágua, Bolívia, Espanha e Argentina para identificar semelhanças e diferenças de conceitos e práticas do campo da economia solidária iniciando um processo de construção de uma agenda internacional comum. [...] Mas foi somente em 2001, durante o I Fórum Social Mundial, que foi criada a Rede Global de Socioeconomia Solidária com a participação de 21 movimentos e instituições internacionais que assinaram a “Carta de Porto Alegre”, a qual fazia referência a um evento internacional realizado em 2000, em Santa Maria/RS.

No I Fórum Social Mundial se produziu um documento intitulado, “Carta de Porto Alegre”³. A carta consiste em uma crítica a economia capitalista e a globalização, como produtores das injustiças sociais e uma ameaça a vida humana e do planeta. Situando o movimento como uma proposta que se opõe a ordem societária vigente e também como uma alternativa de construção social embasada por valores de um novo modelo produtivo. No encontro identificaram os seguintes elementos em comum, motivações de justiça, lógicas de participação, criatividade e processos de autogestão e autonomia. Quanto a agenda da economia solidária (LEITE, 2003, p. 100) expõe:

Desenvolvimento de um setor de economia solidária: uma vasta gama de movimentos defende que se impulsione, desde hoje, um setor da economia baseado em cooperativas e associações que funcionem fora da lógica mercantil. Para alguns estes pode ser um embrião de um setor social capaz de complementar, limitar ou substituir, dependendo da perspectiva, a economia capitalista.

Fica evidente que a criação de redes constrói um discurso em torno economia solidária, enquanto uma alternativa de organização produtiva ao mesmo tempo que o interesse compartilhado por vários grupos, e isto faz com que o tema progressivamente encontre seu espaço na agenda pública brasileira. O Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, ficou responsável por organizar as atividades do tema para segunda edição do Fórum Social Mundial, antes da realização do fórum, ocorreu no segundo semestre de 2002, após o período

³ Informações obtidas através do sitio digital que hospeda o relatório do encontro. Disponível em <http://docplayer.com.br/16687481-Construindo-a-socioeconomia-solidaria-do-espaco-local-ao-global.html>, acesso em 29 de dezembro de 2016

eleitoral um encontro ampliado do grupo, com objetivo de elaborar a demanda da economia solidária para o novo governo. Como resultado do evento teve-se a confecção de um documento sugerindo a criação de um órgão governamental que tratasse da economia solidária. A partir disto surgem articulações que atingem todo o país a exemplo FBES (Fórum Brasileiro de Economia Solidária) que em sua terceira edição aponta para criação de um mecanismo que trate de uma política nacional de fomento economia solidária. Desta articulação realizada no Fórum Social Mundial é entregue ao vencedor das eleições de 2002, Luis Inácio Lula da Silva uma carta com tal reivindicação. E no segundo semestre de 2003 é criada a SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária), que é o marco do início da institucionalização da economia solidária no Brasil. A criação da SENAES é um demonstrativo de força adquirida pela sociedade civil, que se organizou e difundiu sua ideia através da articulação de coletivos sociais, outro aspecto de força política adquirida pelo movimento de economia solidária é a nomeação de Paul Singer a frente da secretaria, que foi indicado pelo próprio movimento, e é um dos principais difusores da economia solidária. Aqui concluímos esta etapa que descreveu a trajetória da economia solidária no país até se torna uma política pública a nível nacional.

4.2 Economia Solidária na Venezuela: os antecedentes históricos da política pública de economia solidária

Na atual República Bolivariana da Venezuela, é atribuído geralmente como marco inicial das práticas de economia solidária a década de 1970, porém ao revisar o tema recorrendo a literatura especializada encontrou-se, em Fernández (2006), que o marco inicial das práticas acontece no início do século XX. Dentre as inúmeras fontes consultadas, Álvarez (2002) constata a existência de uma escassez de literatura sobre a história do cooperativismo na Venezuela até 1970, porém indica que existiram cooperativas e associações de fomento no tempo referido e no decorrer da seção serão mencionadas. Ainda convém lembrar, assim como, Gaiger (2007), Linares (2014), sublinha que as práticas de economia solidária estão presentes, não apenas no país, mas nos demais países latino-americanos e caribenhos em seus vários formatos e expressões, com destaque para a prática do cultivo comunitário da terra e a distribuição equitativa da colheita. O autor ainda salienta, que estas formas que expressam a solidariedade formaram a base da economia solidária na Venezuela.

Em Linares (2014), expõe, sem se aprofundar na questão que já na segunda metade do século XIX existiam empreendimentos associativos no país, Fagiolo (2011) também confirma a presença das organizações socioeconômicas na forma de cooperativas, “*cajas de ahorro*”

(empreendimentos destinados a realizar poupança e oferecer crédito), e as sociedade de ajuda mutua. O primeiro registro histórico ocorre apenas no século seguinte, com a fundação “*Sociedad Cooperativa de Ahorro y Construcción de Porlamar*” em 1903, no Estado subnacional de Nueva Esparta. Mas é durante o governo do general ditador Juan Vicente Gómez iniciado em 1908, permanecendo no poder até 1935, que é aprovada em 1910, a primeira legislação a “*Ley de Asociaciones Cooperativas*” que vigora até 1917 quando é modificada pelo governo e de acordo com, Linares (2014), é inspirada na lei francesa.

No período de 27 anos do governo Gómez, é considerado de baixo desenvolvimento para cooperativismo, situação que começa a mudar a partir do governo sucessor do General Eleazar López Contreras em 1935, que inicia a modernização do país e este promove ações estatais com objetivo de fomentar a criação de cooperativas e que até 1939 contribuiu na criação de ao menos 35 de variados tipos, no mesmo ano é editado um Decreto Presidencial, após haver a discussão de várias propostas de legislação cooperativa sem serem levadas a promulgação, logo o decreto delineou os dispositivos legais que caracterizam os empreendimentos e para além disto estabeleceu um mecanismo de financiamento.

Álvarez (2002), aponta que em 1941 tinham sido criadas 347 cooperativas, distribuídas nos ramos, produção, agrícolas, de consumo, “*ahorro y crédito*”, “*vivienda y pesca*” e afirma que na década de 1940, o cooperativismo venezuelano viveu uma fase de expansão. Ainda neste ano, é instituído por um grupo de intelectuais membros da “*Sociedad Bolivariana de Venezuela*” o “*Centro de Estudios Cooperativos*”, o centro surge e logo se organizam sedes em cinco cidades, Puerto Cabello, Barquisimeto, Valencia, Mérida e Maracaibo, tendo como objetivo de difundir o cooperativismo pelo país, através de debates, publicações. Entre seus membros estavam economistas de renome e pessoa com influencia e prestígio no cenário político venezuelano, e até por isto, foi um ator partícipe do processo de redação da “*Ley de Sociedades Cooperativas*” de 1942.

A nova lei é a terceira para o setor na Venezuela, e faz parte do legado do presidente General Medina Angarita que comandou o país entre 1941 até o golpe de Estado de 1945. Por efeito da lei ficou atribuído ao Estado a obrigação de promover e defender as cooperativas, a partir disto, o dever foi distribuído entre de ministérios, o Ministério de Agricultura se responsabilizou pelas cooperativas agrícolas e de pesca e chegou a criar entre 200 e 300 “*Cajas Rurales de Cooperativas*” tendo como principal função o crédito agrícola, e segundo Álvarez (2002), não obteve êxito em suas iniciativas devido a artificialidade dos empreendimentos criados e assistidos pela ação do ministério, pois, sem a tutela paternalista do Estado os associados não conseguiam manter seus empreendimento por conta de seu baixo

conhecimento do funcionamento de um empreendimento autogestionário. Outro detalhe importante é o Golpe de Estado deflagrado em 1945, que leva ao poder o General Marcos Pérez Jiménez em 1948, Linares (2014) observa que em face dessa contingência a ausência da difusão da doutrina cooperativista e do fomento a criação de cooperativas por parte do Estado até o final da ditadura no ano de 1958. Em resumo também afirma, que o desenvolvimento cooperativista no país ficou a reboque da instabilidade do processo político nas primeiras seis décadas do século XX.

Nos anos 1960, com o retorno da democracia ao país, também é impulsionado novamente o movimento cooperativista, porém desta vez quem impulsiona o movimento são agentes promotores externos intervindo na promoção de empreendimentos. A influência política externa tem atuação destacada do governo norte americano, que com intuito de combater possíveis processos revolucionários na região inspirados na Revolução Cubana (1958) dando origem então a “*Alianza para el Progreso*” e também recebendo apoio da “*Credit Unión National Association*” (CUNA), e isto se refletiu, no financiamento, na gestação e organização de cooperativas, em especial as de crédito, na mesma perspectiva atuaram os setores da igreja católica no apoio a organização de empreendimentos populares através do “*Instituto de Vivienda Cooperativa de Caritas*” (INVICA) e do centro “*Centro Gumilla*”, vinculado a ordem dos jesuítas, na cidade de Barquisimeto, Estado Lara, informa, Richer (2008), que o centro foi responsável pela criação da maioria dos empreendimentos venezuelanos nas décadas de 1960 e 1970, tendo como ramo mais expressivo do movimento o de crédito que atingiu o número de 119 empreendimentos e 32.959 mil sócios, já as agrárias eram apenas 20, com 7.346. Mas para Linares (2014), o movimento foi embrionário e disperso, sendo desenvolvido alheio aos pressupostos sociais e doutrinários, também enfatiza a importância do centro tanto a nível local, quanto nacional pelas ações desempenhadas em prol da promoção e educação cooperativa no setor rural.

Dentro deste contexto o Estado promulga em 1966 a quarta “*Ley General de Asociaciones Cooperativas*”, conjuntamente se funda a “*Superintendencia Nacional Cooperativa*” (SUNACOOOP), órgão responsável pelo registro e suporte para as cooperativas. Com a finalidade de realizar, feiras de consumo familiar, prestar serviço funerário a preços acessíveis além de outras atividades econômicas surge em 1967 a “*Central de Integración de Cooperativas de Servicios Sociales*” (CECOSESOLA). Richer (2008) afirma que esta iniciativa acabou se tornando um modelo e se difundindo pelo país, onde na maioria dos estados subnacionais formaram-se essas cooperativas regionais. Atualmente a CECOSOLA continua ativa e reúne 50 organizações e cerca de 20 mil sócios, prestando serviços de saúde,

com uma rede de produção e distribuição de produtos de primeira necessidade, além de continuar com os serviços funerários⁴.

No ano seguinte na capital Caracas, por ação da SUNACOOOP, 15 associações cooperativas constituem o “*Centro Nacional de Educación Cooperativa*” (CENECO) que em parceria com as universidades como, (Universidad Central de Venezuela, Universidad del los Andes, Universidad del Zulia, Universidad de Carabobo), a CENECO e seu parceiros se dedicaram a educação e capacitação cooperativa de seus membros para que pudessem prestar assessoria a cooperativas já existentes. Com isto segundo, Álvarez (2002) conseguiram no início dos anos 1970, através do seu “*Programa de Extensión Cooperativa*” influenciar na criação de varias cooperativas. Outro agente do processo foi o “*Instituto Agrario Nacional*” que exerceu intervindo na formação de empresas associativas, com objetivo de melhoras as condições de acesso a equipamentos, assistência técnica e financiamento. As “*Centrales regionales de abastecimiento y comercialización*” (CRAM), visavam a proteção dos pequenos produtores de café contra os seus credores e a exploração realizada pelos intermediadores, porém com o fim do “*Fondo Nacional del Café*” as centrais criadas não sobrevivem e desaparecem no início dos anos 1990, Richer (2008).

Em consequência das ações postas em prática, panoramicamente o quadro de cooperativas na Venezuela em meados doas anos 1970 era de, 118 cooperativas de Ahorro e Crédito, 43 de consumo, produção industrial e artesanal (empesar recuperadas por trabalhadores) 14, de transporte 61 e 23 de habitação. Em geral as cooperativas não prosperaram, Álvarez (2002), argumenta que isto ocorreu por conta do baixo nível educacional e também pela baixa participação dos sócios na gestão dos empreendimentos. No mesmo decenário, no ano de 1975, foi realizada uma reforma na lei de associações cooperativas de 1961 que vigorou até 2001, momento em que se implementou outra lei.

A reforma somada aos volumosos ingressos do petróleo que no decênio haviam se ampliado devido ao aumento do preço, permitiram no ano seguinte em 1976, a criação de um fundo de financiamento e o surgimento “*Central Cooperativa Nacional de Venezuela*” (CECONAVE), que apesar de depender de fundos públicos, representou um avanço no movimento, no que tange sua autonomia política que com a administração dos recursos o movimento conseguir sair da guarda paternalista do Estado e dos interesses externos na condução do movimento. Com fundos públicos a central conseguiu adquirir empresas que desenvolveram atividades nos ramos já descritos.

⁴ As informações atuais do empreendimento podem ser conferidas através de seu sitio eletrônico. Disponível em: <http://www.cecosesola.org/index.php/nuestras-redes> Acessado em: 01/10/2018 as 04:41.

Em síntese, Linares (2014) cogita que nos anos 1980 e 1990 o desenvolvimento da economia solidária foi irrelevante no país, porque seu desenvolvimento na maioria dos casos sempre esteve atrelado ao interesse político daqueles que controlavam o Estado e com a aplicação das políticas neoliberais no país neste período, não se promoveram políticas de promoção destas formas de organização socioeconômica, tanto que, o autor pontua que a média de empreendimentos criados para época foi de 2 por ano, porém, Richer (2008) sublinha a iniciativa das cooperativas regionais que implementarem feiras de consumo e por meio desta ação incentivam a origem de empreendimentos agrícolas.

Na sequência apresentemos dados que contemplam um panorama da economia solidária na Venezuela, antes disto gostaríamos de salientar que com a inexistência de recursos para desenvolvimento do setor, e para outras áreas sociais em que o Estado atuava, faz com que surjam atores coletivos, como ONGs, organizações de desenvolvimento social com um leque de atuação voltado para a capacitação profissional e reinserção no mercado de trabalho, além de microcrédito para empreendedores. Estas iniciativas tiveram uma abrangência comunitária, local, apresentando baixo poder de articulação e institucionalização e portando, não conseguiram incidir sobre a agenda políticas dos governos dos decênios de 1980 e 1990.

Foi possível perceber ao longo do texto que na Venezuela a cooperativa é a forma de economia solidária predominante, conforme, Richer (2008) afirma que na Venezuela antes da nova Constituição promulgada em 1999, os termos economia social e economia solidária eram praticamente desconhecidos no país. Linares (2014), explica que tal situação do movimento se deve porque a intervenção estatal enfatiza a fiscalização, orientação e controle dos empreendimentos, do que a promoção das formas alternativas de organização social da produção. Em um seminário realizado em Caracas no ano de 1987, com a finalidade de abrir uma nova etapa do cooperativismo venezuelano, nesse sentido foi avaliado a necessidade da construção de um novo instrumento legal que regule o setor e que o deixe fora dos interesses dos grupos dominantes que controlam o estado legislando em causa própria e limitando o desenvolvimento e atuação da economia solidária.

Figura 4 – panorama dos empreendimentos associativos na Venezuela antes da constituinte de 1999.

ACTIVIDADES COOPERATIVAS	Nº DE COOPERATIVA	Nº DE SOCIOS
AHORRO Y CRÉDITO	248	164.234
PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	63	5.154
PRODUCCIÓN MINERA	12	836
COMERCIALIZACIÓN DEL GAS	1	-
VIVIENDA	15	2.698
PROTECCIÓN SOCIAL	15	-
SALUD	3	926
SERVI. TÉCNICOS EDUCATIVOS	10	543
PRODUCCIÓN DE BIENES	15	664
PRODUCCIÓN DE SERVICIOS	35	724
CONSUMO	49	12.343
TRANSPORTE DE PASAJEROS	170	9.282
TRANSPORTE DE CARGA	56	1.973
ARTESANÍAS	4	261
OTRAS ACTIVIDADES	70	1.738
TOTAL	766	201.366

Fonte: Linares (2014).

O movimento cooperativo venezuelano até a constituinte de 1999, reuniu-se em torno da CECONAVE e suas 16 centrais regionais, tanto que a central nacional se converteu no ator principal do movimento, e tal reconhecimento de representatividade veio com sua participação e condução das discussões do grupo nacional constituinte do movimento cooperativo venezuelano. Este grupo foi responsável por formular as propostas do setor da economia social que integrariam a nova carta constitucional. Após realizar vários debates em todo território nacional, o grupo elaborou um documento com oito propostas envolvendo a questão, o documento foi apresentado em público e submetido a análise da Comissão Econômica da Assembleia Nacional Constituinte, sendo endossada por 25 mil assinaturas. Porém das oito propostas reivindicadas pelo movimento, apenas quatro foram efetivadas na Constituição da República Bolivariana da Venezuela, sendo o Artigo 70 - dos direitos políticos, sociais e econômicos; Artigo 118 – dos direitos econômicos; Artigo 184 – do poder público municipal; Artigo 308 – do regime socioeconômico e da função do Estado na

economia, de acordo com Fagiolo (2012). Contudo em 2001, com a finalidade de orientar o que foi estabelecido pela constituição é aprovada a “*Ley Especial de Asociaciones Cooperativas*”, e a economia solidária é colocada como eixo central no Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2001-2007). Para Linares (2014), a nova constituição absorve a economia solidária e garante seu espaço, onde, adquire uma dimensão política, pois, a constituição a transforma em um instrumento econômico e social com objetivo de democratizar a economia, realizar inclusão social através da promoção do setor, tornando seus atores protagonistas no desenvolvimento econômico do país, tanto em 2001 existiam 1045 empreendimentos e com a implementação das políticas públicas a um salto expressivo em 2008, para 264. 845 cooperativas legalizadas na Venezuela. Desta forma encerramos a descrição dos antecedentes históricos da inclusão na agenda governamental da política pública economia solidária na Venezuela, mas retomaremos pontualmente outros fatos importantes para o processo de análise e na comparação dos casos na seção seguinte.

5 A ECONOMIA SOLIDÁRIA ELEVADA A AGENDA GOVERNAMENTAL NO BRASIL E NA VENEZUELA

Nos capítulos anteriores foram apresentados elementos que compõe o cenário do contexto, político, econômico e social nas décadas finais do século XX, com a finalidade de compreender os reflexos dos acontecimentos sociais e históricos na América Latina, no Brasil e na Venezuela, que antecedem a implementação das políticas públicas de economia solidária e nos proporcionam identificar fatos para reconstituir o processo de formação de agenda governamental e comparar os casos. Outro aspecto importante deste trabalho foi a realização da descrição dos antecedentes históricos, sociais, econômicos e políticos da economia solidária, além de conceituar o fenômeno. Dito isto, neste capítulo iremos com auxílio do modelo analítico dos Múltiplos Fluxos, compreender o processo de formulação de agenda governamental, evidenciando a convergência dos fluxos de problemas, de soluções e alternativas e político que originam as janelas de oportunidade que elevam a economia solidária as agendas governamentais nos casos analisados, tendo como referencia o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Brasil) e a “*Misión Vuelvan Caras*” (Venezuela).

O interesse que nos guia nesta investigação é a percepção através das narrativas que serviram como referência para a compreensão do fenômeno, de que a economia solidária pode ter constituído-se enquanto uma alternativa de organização produtiva e econômica, frente ao modo de produção vigente, que da necessidade de renovar as bases para a continuidade do processo de acumulação capitalista precisou se readequar, com isto, uma crise estrutural do trabalho foi gerada, decorrente do processo de globalização e seus desdobramentos nas últimas décadas do século XX na América Latina, que levaram a região a aprofundar seus problemas sociais históricos, como a pobreza e o desemprego.

Ou ainda enquanto uma proposição de substituição do atual modelo de produção, configurando um projeto político próprio. Sabemos que a economia solidária orbita as agendas governamentais a menos de duas décadas, essa situação se reflete em algumas perguntas; qual seria o real interesse em gestar políticas públicas e fomentar através de suas ações a economia solidária? Os Governos poderiam estar atuando apenas como um ente mediador, que através das políticas públicas produzem as justificativas necessárias para que ruptura alguma aconteça no sentido de que o capitalismo seja superado? Ou partindo do pressuposto de que os aspectos políticos fazem são do processo de construção de políticas públicas, os governos brasileiro e venezuelano, estariam buscando institucionalizar a economia solidária, adequando ao mercado os empreendimentos solidários na busca de

conformar os conflitos sociais? Ou podemos visualizar a atuação do Estado como um processo de ruptura com o capitalismo, visando sua superação ao fortalecer a economia solidária?

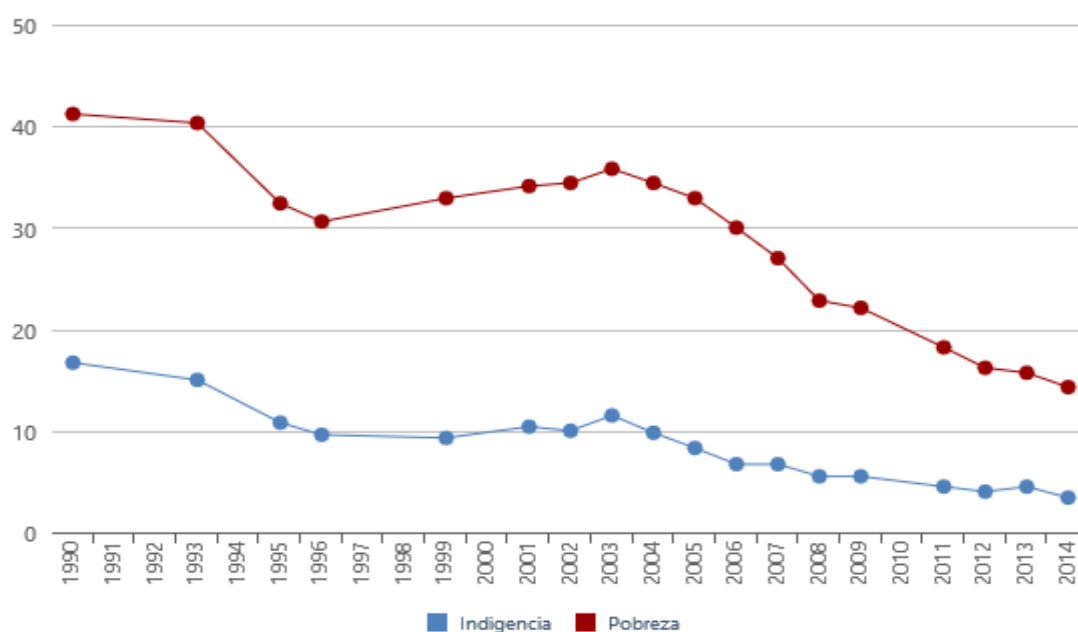
Como dito antes o modelo de Múltiplos Fluxos privilegia a análise do processo de formação de políticas governamentais, apontando o momento em tema (questão) específico ganha importância e passa a ser interpretado como problema público e posteriormente integra a agenda governamental. O modelo foi abordado no início do trabalho, mas para realização da análise será necessário relembrá-lo pontualmente. Nesse sentido, começaremos pelo fluxo de problemas, que visa compreender como as questões são percebidas como problemas, ou seja, é necessário que uma situação social percebida seja interpretada como um problema público. Conforme o modelo teórico analítico utilizado, os indicadores advertem sobre questões que chamam atenção no contexto econômico, social e político. Um dos mecanismos que auxiliam na percepção dos problemas são os indicadores, partindo dessa premissa, existem dados quantitativos nos casos analisados, capazes de demonstrar que uma questão necessita de atenção.

Evidenciamos anteriormente que a globalização teve como impacto a elevação de índices como pobreza e desemprego. Quando analisamos o contexto brasileiro nas últimas duas décadas do século XX, que antecedem a implementação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento na seção 2.2, foi possível perceber através das referências utilizadas, que o país passou por transformações na década de 1980, e como marca disto tivemos o início de uma recessão econômica fruto da reestruturação global do capitalismo, Pochmann (2010) argumenta que a crise econômica foi deflagrada pela crise da dívida externa (1981-1983), onde se evidenciou um desequilíbrio fiscal e um desalinhamento das contas públicas, além de uma estabilidade monetária, prática isto significou o aumento do desemprego e da pobreza. Outro fato, porém, não menos importante se dá na articulação da sociedade civil que reivindica o fim da ditadura militar e eleições diretas para presidente da república, sendo um reflexo da crise econômica. O processo de redemocratização do país culmina com a celebração da Constituição Federal de 1988 e com ela a consagração dos direitos sociais.

Mesmo que a constituição tenha significado a retomada da participação da sociedade civil nos processos políticos, o que se viu após a primeira eleição direta foi a implementação do ajuste estrutural neoliberal, que se traduziu na década de 1990, isenção do Estado em relação aos direitos sociais, na diminuição dos gastos, no combate à inflação, na abertura econômica, do país e no Estado não interferindo nas questões econômicas, privatizações e

controle do déficit fiscal, tudo com a finalidade de pagar a dívida pública. No campo dos direitos sociais se realizou uma reforma da previdência e também se implementou a flexibilização da legislação trabalhista, com isto os indicadores sociais na década de 1990, demonstram o reflexo da crise na economia da década anterior a implementação da política pública de economia solidária. no caso da pobreza, o índice teve uma variação onde seu pico foi o ano de 1993, atingindo 40,3%⁵ da população, nos anos seguintes o indicador cai, voltando a se elevar a partir de 1999, chegando em 2002, na casa de 34,4% e depois mantém uma tendência decrescente nos anos que se seguem, o que pode ser observado no gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Índice de pobreza e indigência no Brasil 1990-2014

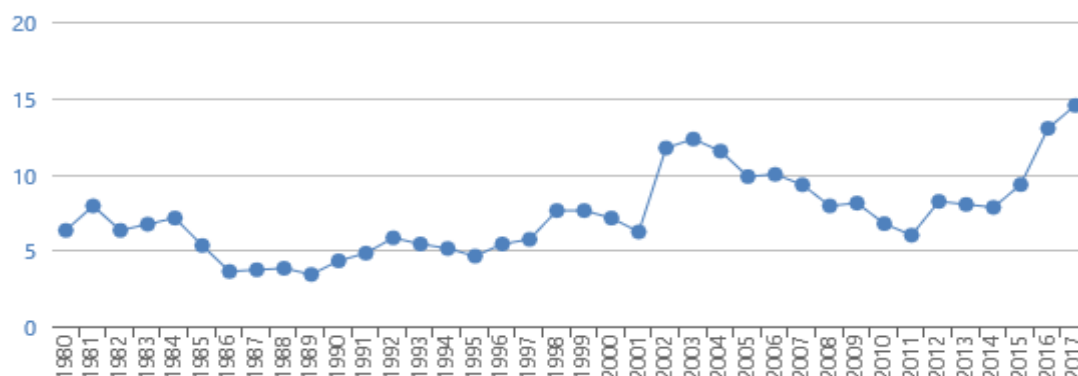


Fonte: CEPAL. Dados disponíveis em: <https://www.cepal.org/pt-br/datos-y-estadisticas>. Acessado em 24/10/2018 as 13:31.

Outro indicador representativo para demonstrar a magnitude a questão, é a taxa de desemprego no país que progride de 5,8 % (1992) para 11,7 % (2002), depois a taxa decresce até o ano de 2011 e volta a elevar-se, como é possível observar no gráfico a seguir. Para Mercadante (2010) o desemprego massivo, a precarização do trabalho e a desproteção social dos trabalhadores caracterizam o período em que FHC implementou suas políticas neoliberais.

⁵ Os dados descritos em texto foram retirados da mesma fonte dos gráficos, porém é necessário levar o cursor do mouse individualmente em cada ponto para ver a porcentagem precisa de cada ano.

Gráfico 2 – Taxa de desemprego no Brasil 1980-2017



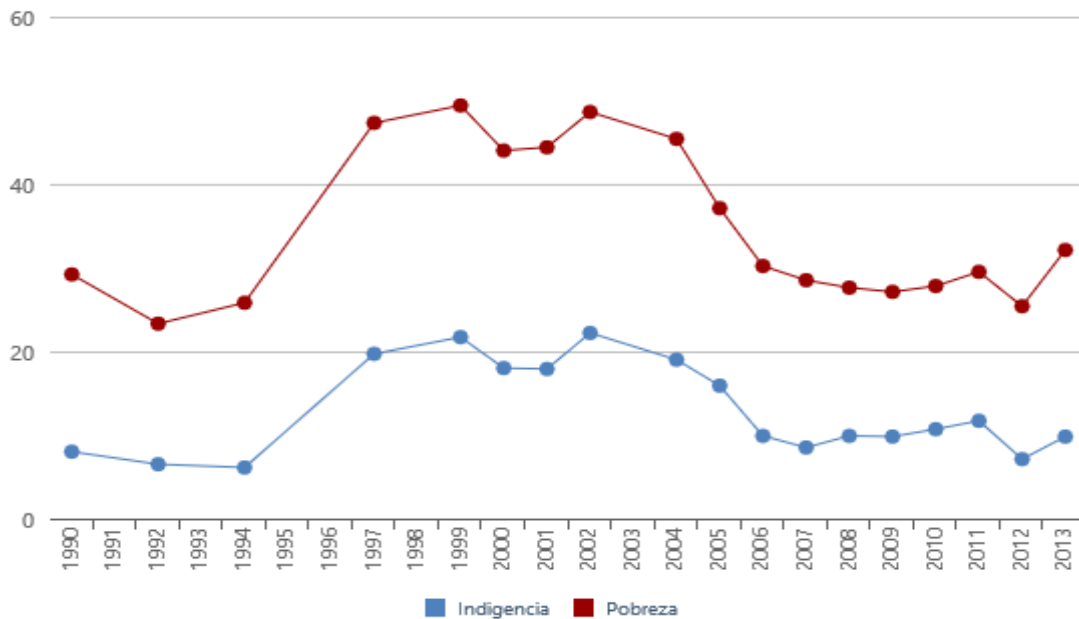
Fonte: CEPAL. Dados disponíveis em: <https://www.cepal.org/pt-br/datos-y-estadisticas>. Acessado em 24/10/2018 as 13:31.

No caso da Venezuela averiguamos que o país viveu por vários momentos de sua história no século XX, sob a égide de governos ditatoriais militares. Que a sua economia é dependente e se sustenta por meios dos dividendos proporcionados pela renda petrolífera. O conhecido “*pacto de punto fijo*” no início dos anos 1960, encerrou o período de golpes e disputas pelo poder, ao representar uma acomodação dos interesses entre as elites, que passaram a revezar-se no exercício do poder no país. O pacto foi determinante para o estabelecimento de uma estabilidade social, assegurada pela ampliação do gasto público. Essa perspectiva muda a partir da década de 1980, a Venezuela é atingida pela crise econômica assim como os demais países da América Latina, porém, no caso venezuelano se instala uma crise de ordem política, pois, ocorre um retração nos ingressos da renda do petróleo e por consequência disto se diminuem os gastos públicos expondo as debilidades do sistema político configurado pelo pacto. Os efeitos das crises são sentidos em 1989 após a eleição de Carlos Perez, quando a uma explosão de protestos por conta de medidas neoliberais adotas pelo governo que elevaram os custos do transporte público e dos combustíveis. A resposta do governo foi a violência o que causou mais insatisfação popular que a partir disto também passou a pressionar por uma renovação partidária e pela ampliação dos espaços e atores no processo de decisão política.

O saldo da crise como poderemos notar nos gráficos a seguir que abordaram indicadores sociais, na década de 1990 uma tendência na elevação dos índices de pobreza que

iniciam o decênio na casa de 29, 2% e chegam ao último ano da IV Republica na faixa de 49, 4%. A indigência no mesmo período se amplia, saindo de 8% (1990) para 21,7% (1999).

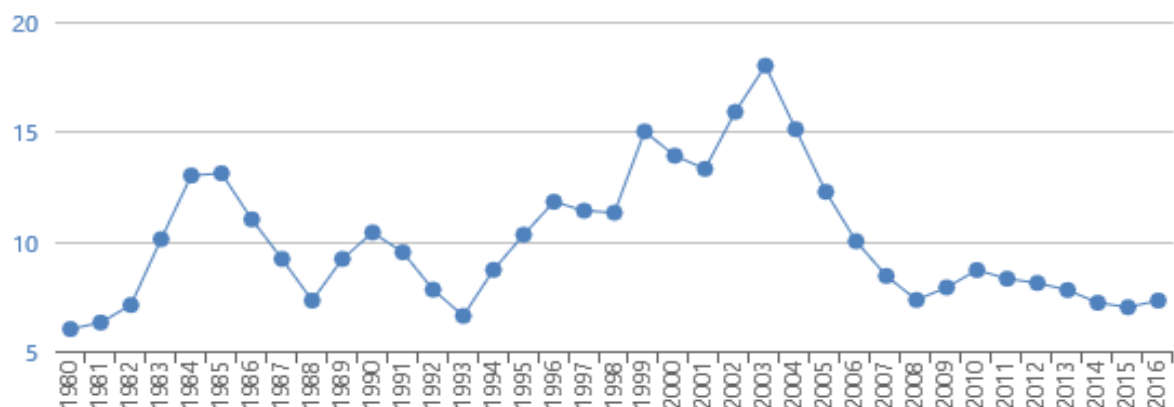
Gráfico 3 - Taxa de pobreza e indigência na Venezuela 1990-2013



Fonte: CEPAL. Dados disponíveis em: <https://www.cepal.org/pt-br/datos-y-estadisticas>. Acessado em 24/10/2018 as 13:31.

Os índices de desemprego na Venezuela mostram que a partir do final da década de 1980, se eleva para 10,4% (1990) e se retrai para 6,6 (1993) daí em diante apresenta uma tendência de elevação até 1999 quando chega ao patamar de 15%.

Gráfico 4 - Taxa de desemprego na Venezuela de 1980-2016



Fonte: CEPAL. Dados disponíveis em: <https://www.cepal.org/pt-br/datos-y-estadisticas>. Acessado em 24/10/2018 as 13:31.

Os indicadores ajudam a direcionar a atenção de quem participa do processo de decisão, além disto eles facilitam a interpretação e são importantes para quem demanda uma política pública. Em outras palavras a “agenda é uma construção social, existem disputas entre grupos pelas possibilidades de interpretação dos problemas e, conseqüentemente, da sugestão de alternativas, o que faz as políticas públicas serem o resultado de complexas interações e acomodações de forças” (LOKS, 2014, p. 46). Com base nisto, podemos dizer que os indicadores apresentados representam uma situação social percebida que foi evidenciada na descrição dos casos realizada anteriormente, sendo que os indícios são apontados pela narrativa apresentada pela bibliografia utilizada. O problema é percebido pelo ponto de vista social, por grupos de interesse, sejam eles afetados diretamente pelo problema caracterizado ou outros atores que compartilham um diagnóstico acerca das causas responsáveis pelo surgimento problemas.

A interpretação realizada pelos atores nos casos analisados estabeleceu a mensuração do problema, assim como apontou suas causas. O problema foi constituído enquanto público, portanto, como uma situação inadequada e relevante para a coletividade, as forças políticas organizadas (sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos) se mobilizam politicamente e nas arenas públicas (sociedade civil, parlamento e meios de comunicação) realizaram discussões ou promoveram conflitos, tendo como finalidade de focalizar a opinião pública, amplificando sua narrativa na sociedade, colocando assim cada vez mais o problema em evidência, na expectativa de que o tratamento do problema fosse requerido por quem tem legitimidade de solucioná-lo. Entretanto, “os problemas são os assuntos que chegam ao público como merecedores de atenção pelos governos, que por sua vez buscam (ou não) as soluções”(LOKS, 2014, p. 47).

O intervalo apresentado pelos gráficos é extenso e permite dizer duas coisas, que na década de 1990 a elevação dos índices dos indicadores sociais e econômicos no que tange a pobreza e ao desemprego impactam a conjuntura política do Brasil e da Venezuela, pois, a inação dos governos frente ao problema percebido pela sociedade criou um ambiente propício a mudanças de ordem política, o que proporcionou a eleição de presidentes vieram a reconhecer e questionaram a não ação dos governos antecessores em relação aos problemas. Os indicadores também demonstram também outra semelhança entre os casos, que reside na tendência de redução dos índices após a mudança de governos. Em específico no caso da Venezuela, a tentativa de Golpe de Estado de 2002 e em 2003, o evento conhecido como,

“*Sabotaje Petrolero*”, elevaram os índices, este fato encontra referência em outro mecanismo que faz parte do fluxo de problemas, que seria uma “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. É o caso de desastres e eventos ligados pessoalmente aos tomadores de decisão” (CALMON e COSTA, 2007, p. 8). Neste fluxo ainda existe um último mecanismo o (*feedbacks*), que dizem respeito ao monitoramento das ações governamentais implementadas e indicam a necessidade de correção ou alteração das políticas, cabe ressaltar, que nesta análise não encontramos correspondência deste mecanismo em nenhum dos casos.

Para possibilitar a abertura de uma janela de oportunidade é necessário, antes, que os três fluxos passem pelo processo de convergência. No que diz respeito a isso, Capella (2007), sublinha que o fluxo de problemas e o fluxo político tem influência preponderante para gerar a oportunidade de mudança da agenda, em consonância com os eventos que perpassam o processo internamente. Iniciamos a análise pelo fluxo de problemas e daremos prosseguimento abordando o fluxo político, por termos o entendimento, mesmo que os fluxos sejam independentes uns dos outros, ainda sim, eles acabam interagindo de forma intersubjetiva. Até porque, a realidade deve ser compreendida como uma construção derivada da relação entre diversos sujeitos, que acontece ao longo de cada contexto histórico vivenciado, “ou seja, é pelo conhecimento intersubjetivo que os atores compreendem, interpretam e atuam no mundo que os rodeia” (BEZERRA, 2004, P.112). A partir disto que as identidades são construídas ocasionando o produto resultante da intersubjetividade. Os atores então definem seus interesses e a mesma estrutura molda o comportamento dos atores, ainda que não se trate de um determinismo estrutural.

A teoria considera a dimensão política um elemento fundamental na definição da agenda governamental, Calmon e Costa (2007) concentra sua atenção em elementos como, eleições, partidos políticos, forças políticas organizadas e a disposição nacional e os tem como fatores de significativa importância para algumas questões chegarem a agenda. O “humor”, “clima” ou disposição nacional é a maneira ou a tendência de como as pessoas estão pensando e delimitando parâmetros comuns para realizarem suas escolhas, que podem variar ao longo do tempo como indica, Faria (2003). Estas imagens partilhadas, ou seja, uma percepção coletiva é caracterizada “por uma situação na qual as pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo” (CAPELLA, 2007, p. 93). Uma mudança no “humor” nacional significa, que são ocasionadas modificações na composição política e também nas políticas públicas.

Se pensarmos na ideia de que poder não significa especificamente o pertencimento de recursos fixos, a exemplo econômicos e bélicos, mas significa difundir valores comuns, dependendo da capacidade que cada ator detém de construir sinais positivos no processo de interação entre os atores. Quando existem fatores comuns, identificações a tendência é de cooperação, formando assim uma identidade (percepção) que pode gerar uma capacidade de produzir mudanças na ordem prevalecente, decorrente da ação política e do redirecionamento das demandas dos atores sociais. A disposição nacional nos casos analisados, nos remetem ao contexto sociopolítico da década de 1990 e dos problemas sociais causados principalmente pelas medidas adotadas pelos governos da época. É neste período no qual os atores interpretam sua realidade como inadequada e atuam no sentido influenciar uma mudança na disposição, que conforme a teoria, muda de tempos em tempos, ocasionando alteração na composição política.

Na Venezuela o corte de gastos públicos, provocaram a diminuição de direitos e aumento de custo de vida para população, desencadearam uma jornada de protestos como descritos anteriormente e foram duramente reprimidos pelas forças do Estado, estes fatos marcam o início de um processo histórico que vai alterar a composição política no país. Em 1992, em meio a uma tentativa de mudança do sistema político venezuelano que tinha como finalidade realizar um descentralização político-administrativa para retomar a credibilidade perdida em função dos acontecimentos de 1989 e também introduzir na dinâmica eleitoral, o voto nominal em lista aberta e a eleição direta para prefeitos e governadores, ocorreu uma tentativa de golpe de Estado, liderada pelo Tenente-coronel Hugo Chávez e pelo MBR-200, segundo, Kornblith (2003) mesmo com fracasso do golpe, a ação se converteu em um ganho político para os seus autores, pelo fato de ter despertado a simpatia entre a população. Em 1993 o presidente Pérez foi destituído do cargo, condenado por peculato, nas eleições do mesmo ano, Rafael Caldera é eleito presidente, esta eleição também marca o fim do revezamento político entre AP e COPEI estabelecido pelo “*pacto de puntofijo*”, porém o novo mandatário não obteve êxito na reversão da opinião pública que questionava as instituições e modelo que econômico que desde a década de 1980 pioraram as condições de vida da população. Porém as pequenas mudanças implementadas no aspecto eleitoral proporcionaram o surgimento, de novas representações políticas e novas correlações político eleitorais.

Kornblith (2003) aponta para uma tendência da preferência do eleitorado na Venezuela desde o ano de 1993 por candidatos que questionavam a ordem prevalecente, que se confirma na eleição de 1998, onde prevaleceu a escolha pela candidatura com postura e discurso mais radical. No caso Hugo Chávez, que havia sido libertado da prisão em 1994 e desde então:

A partir de 1995, um ano depois do indulto que colocou Chávez e seus companheiros em liberdade, o MBR começou a preparar-se para as eleições presidenciais de 1998. Mudou sua nomenclatura para Movimento V República (MVR), abrigou militantes civis em suas fileiras e dirigiu a criação do Polo Patriótico – uma frente de todas as organizações e todos os partidos de esquerda ou nacionalistas (ALTMAN, 2016, p. 48).

Em virtude dos fatos mencionados, constatou-se que a disposição nacional foi alterada na Venezuela, produzindo uma mudança na composição política e mesmo que a teoria indique que seja difícil mensurar com precisão a mudança no clima, o processo eleitoral de 1998 confere um bom parâmetro para a afirmação feita. A eleição nos leva de encontro a outro aspecto do fluxo político, que são as mudanças governamentais, que podem “desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda” (CAPELLA, 2007, p. 94). Sendo então o momento mais conveniente para mudanças na agenda o início de uma nova gestão. Nesse sentido, na Venezuela, o novo governo quando realizou o processo que culminou na nova carta constitucional, que por sua vez, modificou as macrodiretrizes (políticas de âmbito nacional ou política de Estado) que regulamentam a questão jurídica e normatizam a atuação do Estado, tendo como efeito várias ações (políticas públicas). Secchi (2012) enquadra tanto as diretrizes estruturantes como as ações operacionais enquanto política pública.

As forças políticas organizadas em torno de Hugo Chávez, superaram seus opositores, que após as eleições de 1998, de acordo com Kornblith (2003) devido ao momentâneo baixo poder de articulação optaram por abster-se do processo, o saldo disto foi o fortalecimento e consolidação das forças políticas emergentes, este foi um recurso utilizado para alterar a correlação de forças e superar a oposição. O consenso não existia e “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 (CALMON e COSTA, 2007, p. 10)”. A correlação de forças foi ampliada nas eleições gerais de 2000, onde Chávez novamente foi eleito e sua coalizão conquistou a maioria dos deputados e governos provinciais. Os indicadores demonstram que na Venezuela no período entre 2001 e 2003, uma elevação dos índices interrompendo uma tendência de diminuição desde a primeira eleição de Chávez, é neste espaço de tempo que a oposição se rearticula.

Desde o ano de 2001 a oposição novamente articulada visando retomar sua força política de interferir nos rumos do governo, começa questionar a nova constituição, argumentando que esta seria um projeto político pessoal de Chávez e requerendo a saída do

poder do presidente por vias não eleitorais, Kornblith (2003). No campo da oposição se encontravam a igreja, os meios de comunicação privados a organização empresarial Federação de Câmaras da Venezuela (Fedecâmaras) e a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (CTV) e funcionários do alto escalão da PDVSA. As oligarquias venezuelanas alijadas do poder passam a atacar o governo e defender seus interesses históricos que foram diretamente ameaçados pela sanção das leis habilitantes em novembro de 2001, tendo gerado maior insatisfação nestes setores as leis que tratavam da questão do desenvolvimento agrário, pesca e aquicultura e combustíveis. Os setores oposicionistas incomodados com as mudanças se mobilizaram no ano seguinte convocando uma greve geral em abril, os protestos que se iniciaram no dia 9, foram marcados por enfrentamentos violentos das duas partes e no dia 12 é anunciado pelo alto comando militar que Chávez teria renunciado, mas na verdade o que ocorreu foi sua prisão e deflagração de um golpe de Estado.

Porém entre 1999 e 2001, o presidente e sua coalização consolidaram uma base popular, através de uma aliança cívico-militar, que consistiu em realizar ações voltadas a beneficiar as camadas da população mais necessitadas utilizando as forças armadas para reduzir custos de implantação e suprir a falta de recursos humanos. Isto garantiu que no dia 13, o Palácio de Miraflores fosse cercado por milhares de pessoas exigindo a volta do comandante da revolução bolivariana ao poder, a pressão foi tanta, que Pedro Carmona presidente interino que havia sido empossado, após a Guarda Presidencial juntar-se ao cerco do palácio junto a população, fugiu com seus seguidores as pressas. Enquanto isto, o presidente é resgatado e reconduzido ao poder pelas tropas do general Isaías Baduel, Altman (2016).

Contudo a estabilidade do país não voltou, a oposição seguiu sua marcha contra as medidas do governo e prejudicando economicamente a Venezuela, no último mês de 2002 realizaram um nova ação política, a denominada “paralisação cívica nacional”, com intuito de desestabilizar o governo, a ideia central era levar o presidente a renúncia paralisando a indústria petroleira e realizando um locaute nas demais atividades econômicas, segundo Altman (2016) estes acontecimentos foram os mais longos da história do país, no que diz respeito a greves e paralizações sendo encerrados em fevereiro de 2003. Mas durante este ano a oposição seguiu sua sanha de depor Chávez, porém em sua estratégia foi adicionado um dispositivo constitucional, o referendo revocatório, a nova estratégia não obteve êxito, pois em agosto de 2004, “Tampouco pela via eleitoral a oposição logrou derrotar o presidente, porquanto o “Não”, ou seja, o voto contra a destituição do presidente, alcançou 5.800.629

votos – 59,1% –, enquanto o “Sim” recebeu 3.989.008 sufrágios – 40,64%” (ALTMAN,2016, p. 76-77).

Os opositores novamente foram superados, cada grupo utilizou os recursos que dispunha para barrar ou garantir a inclusão das novas macrodiretrizes. Todos os acontecimentos descritos compõem o espectro do fluxo político. A economista e historiadora Oly Millán Campos, que comandou o Ministério para a Economia Popular (Minep) entre 2004-2006, afirmou em uma publicação⁶ no sitio eletrônico “Aporrea.org” em 2012, que os conflitos políticos, sociais e militares sucedidos de 2002 até 2004, impactaram diretamente na ampliação dos problemas sociais e econômicos já existentes no país. A coalizão controlado do poder no âmbito de seu projeto político, atribuiu a culpa pela produção de altos índices de pobreza e exclusão social ao modelo econômico vigente, dentro desta ótica, ao conseguir implementar a primeira etapa de seu projeto (nova constituição) e superar a crise causada pelos adversários, passou a visar a segunda etapa, que a ex-ministra caracteriza como tendo objetivo central uma mudança no modelo econômico/social e político/cultural, Altman (2016) atribui a este processo a pretensão da construção do socialismo do século XXI, o que deu origem a “*Misión Vuelvan Caras*”.

Identificamos através da teoria a abertura da janela de oportunidade para inclusão da economia solidária na agenda governamental venezuelana, enquanto política pública, primeiro como um desdobramento dos episódios do fluxo político, que causaram uma crise política no país, de acordo com Capella (2007), as crises reforçam a percepção de um problema preexistente, da mesma forma que a autora indica que os fluxos de problemas e político são preponderantes na convergência dos fluxos, o que de fato foi verificado no caso venezuelano. Para além disto a solução estava disponível, pois a própria constituição em seu texto aborda, que a economia solidária se tornou uma competência de atuação do Estado, sendo que este deve proteger e promover as organizações autogestionárias (Artigo 308). Em conformidade com Diaz (2006), em reação as tensões políticas que se contrapunham a implantação da nova constituição, para atender as expectativas e manter a base social que elegeu e sustentou o governo no poder, e não menos importante para driblar a resistência da burocracia estatal existente as novas institucionalidades, se criam as denominadas “*misiones*”. Por conseguinte, as missões substituem o aparato do Estado tradicional no que tange a implementação de políticas públicas, dessa forma se constituem em uma estrutura paralela a administração pública no que diz respeito a aplicação das ações propostas pelo governo.

⁶ Disponível em: La Misión Vuelvan Caras. Oly Millán Campos - www.aporrea.org 13/01/12 - www.aporrea.org/misiones/a136805.htm

As circunstâncias apresentadas, permitiram reunião dos três fluxos para que fosse gerada uma “*policy windows*”, quando isto ocorre se tem a oportunidade de mudança na agenda, “nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2007, p. 95). No Brasil, os elementos da dimensão política também são alterados, Loks (2014) em seu estudo frisa, que a orientação dos governos pós-ditadura militar se deu por dois caminhos, um no campo econômico onde a prioridade escolhida recaiu sobre o propósito da estabilização econômica, com objetivo de conter e reduzir a inflação que estava em alta no período, contudo existia outra finalidade, encurtar as barreiras comerciais para então dar mais competitividade ao país no mercado externo e como consequência disto aumentar a arrecadação pública. No plano político a estratégia enfatizava duas questões, a primeira, visava a diminuição dos gastos públicos, a outra buscava a modernização do aparelho estatal brasileiro. O impacto das orientações tivera como saldo a amplificação dos quadros de desemprego e da informalidade, a pobreza por seu turno, apesar de uma tímida redução no decênio de 1990 continuou caracterizada como um problema social em evidência, como já demonstramos anteriormente quando tratamos da dimensão problema e expomos os dados.

Por outro aspecto, a diminuição dos gastos públicos representou uma intencionalidade, de suprimir direitos sociais e fragilizar a capacidade do Estado brasileiro de implementar programas de envergadura para intervir na resolução dos problemas percebidos, por outro lado, existiam expectativas em relação aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988, que foram frustradas ao não prosperarem na agenda do governos da década. Definitivamente as diretrizes do Consenso de Washington, formuladas pelo FMI e Banco Mundial, que compõe o bolo da receita neoliberal, não produziram os resultados esperados pelo governo do Brasil, pelo contrário, o que se viu foi a centralidade da agenda na política macroeconômica, o aumento da dívida, externa o que gerou a insatisfação em vários atores sociais ao longo do tempo e estes influenciam no processo da dimensão política.

Dentre os atores que atuaram na oposição aos governos FHC podemos destacar um, o Partido dos Trabalhadores (PT), aliás, “desde sua fundação até o ano de 2002, o PT atuou como oposição a todos os governos federais, com o discurso voltado para a ética, a participação política e a igualdade (LOKS, 2014, p. 50)”. O autor ainda salienta, que o partido reuniu em suas fileiras militantes que atuavam nas comunidades eclesiais de base, militantes políticos de esquerda, intelectuais moderados e lideranças do movimento sindical e

dos movimentos sociais, ou seja, são importantes forças políticas organizadas com significativa capacidade influenciar a opinião pública e processo eleitoral. O PT sempre prezou por chegar ao poder através das vias constitucionais, porém sua atuação durante os anos 1990, em conjunto com os atores que conformavam sua base de apoio eleitoral, denunciaram que o desemprego era causado pelas políticas neoliberais dos governos FHC, desta maneira, se criou uma percepção que a coalizão que governou o país na década foi ineficiente na resolução dos problemas sociais, este quadro interferiu na constituição de uma disposição nacional inclinada para uma mudança governamental. Em síntese:

Por este viés, foi o Partido dos Trabalhadores que apareceu aos eleitores com maior possibilidade de oferecer alternativas a esse contexto, porque colocou como uma de suas prioridades, na campanha eleitoral de 2002, a criação de empregos, a redução das desigualdades sociais e a ampliação de programas sociais no país (LOKS, 2014, p. 49).

O partido que nasce com um caráter de independência de classe e anticapitalista, sempre esteve cerrando fileiras com a CUT e os movimentos sociais, portando intimamente ligado aos anseios representados pelas reivindicações dos mesmos, o que acabou construindo ao longo do tempo uma visão perante população de que o PT, era defensor dos trabalhadores, do emprego, enfim dos direitos sociais. Mas para chegar ao poder o partido passou por transformações, pois seu projeto político foi estigmatizado por setores da sociedade como radical, levando o partido a derrota nas urnas nas eleições de 1989, 1994 e 1998, porém mesmo com as derrotas nas eleições presidenciais, o partido foi galgando espaço em outras instancias do sistema político, conquistando importantes governos municipais e estadual além de ampliar suas bancadas no legislativo. Internamente, as mudanças no mundo, como a queda do muro de Berlin, o fim do socialismo real, impactaram e tangenciaram na definição de uma nova direção política do PT, que inicialmente se posicionava no campo da esquerda, reivindicava o socialismo, com o tempo passou a buscar sua viabilidade eleitoral para chegar à presidência, Lopes (2014).

Em 2002, essa mudança de rumos conseguiu constituir uma imagem para sociedade civil de que um governo petista abrangeria toda sociedade civil, sem conflitos de classe e pautaria um desenvolvimento econômico harmonioso. Essa moderação no discurso aliada ao desgaste dos governos FHC e coligação com o Partido Liberal do candidato a vice-presidente José de Alencar, levaram Lula e o PT ao triunfo eleitoral. No caso brasileiro, assim como no da Venezuela, é notado que a atuação na dimensão política realizadas pelos atores influenciou o clima nacional e mudanças de governo, de acordo com, Capella (2007) são os maiores

catalizadores de mudanças na agenda governamental. Segrera (2016) aponta em sua análise dados que elencam cinco motivos principais que levaram a população a votar em Lula, 30% dos votos foram destinados ao candidato do PT em virtude de sua promessa de criar empregos, 20% porque representava uma mudança política no país, 15% deram um voto de confiança, 12% foram influenciados pelas propostas de políticas nas áreas sociais e por fim, 11% por afinidade ideológica. Esses dados que qualificam o voto do eleitorado, sustentam a afirmação feita sobre a insatisfação da população com os governos do PSDB e sustentam a ideia de houve uma alteração na disposição nacional que se refletiu no processo eleitoral.

A eleição é um elemento chave, pois, os participantes são atores visíveis e muito influentes, por meio do certame os partidos políticos apresentam seus programas, defendendo mudanças políticas e angariando audiência com a pretensão de elevar questões a agenda, porém não a garantias que ao assumir o poder um partido seguira integralmente a plataforma política que propôs no processo eleitoral. A janela de oportunidade para inclusão da economia solidária na agenda no caso do Brasil se abriu com a mudança de governo e a eleição foi fundamental, destaca (CPELLA, 2007, P. 101) “para que as promessas se tornem ações concretas, cabe ao partido, ao assumir o poder, levar as questões oriundas desses fóruns à agenda”. Como visto antes o partido e o presidente eleito, reconheceram o problema publicamente durante a década anterior e em campanha se comprometeram a enfrentar a situação com ações. Dito isto, com a janela de oportunidade aberta, é o momento em que os diversos atores entram em ação demandando por políticas públicas ou apresentando alternativas.

Paralelamente, é preciso lembrar que “o fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a agenda: as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias (CAPELLA, 2007, p. 95)”. Essas comunidades produzem muitas ideias que são expostas ao debate, podendo serem combinadas gerando uma nova proposta ou ainda simplesmente serem descartadas. Até o momento se realizou considerações sobre o fluxo de problemas e político do modelo utilizado para analisar a formação de agenda, agora os esforços serão destinados ao segundo fluxo soluções e alternativas.

Analisando esta dimensão da teoria e soluções no caso do Brasil verificamos que a economia solidária é compartilhada como alternativa de ação por diferentes comunidades, que nas décadas que antecederam a implementação da política pública no país, como descrevemos na seção que tratamos do tema, foram o momento em que os empreendimentos se

desenvolveram, as articulações do campo ocorreram e a ideia foi difundida entre as comunidades. Os fatores adversos enfrentados pelo país, marcados por um constante baixo crescimento econômico, somado as políticas de corte neoliberal ocasionaram o aumento do desemprego e um considerável índice de pobreza o que ficou evidente através dos indicadores apresentados. Foram os trabalhadores apoiados por instituições, sindicatos e movimentos sociais que assumem a economia solidária alternativa de geração de trabalho e renda para muitos trabalhadores excluídos do mercado formal desde a década de 1980, é partir dos anos 1990 que se expande no Brasil ganhando espaço e galgando a atuação do poder público.

Aragão (2011), aponta que apesar dos grupos compartilharem a mesma alternativa para solução do problema que enfrentavam, tinham ideias ou expectativas diferentes sobre a economia solidária e também quando finalidade das ações que seriam implementadas pelas SENAES, aos movimentos sociais interessava a possibilidade de ampliar o debate sobre o direito do trabalho associativo e a promoção de formas laborais alternativas ao trabalho assalariado, por outro lado, para os sindicatos e as comunidades eclesiais de base visavam uma expansão da democracia para as relações econômicas, portando sua ênfase recai sobre o aspecto da geração de trabalho e renda. Faz parte do processo de soluções e alternativas ideias serem apresentadas e debatidas e produzirem novas propostas, em síntese, a política que culminou implementada é combinação de elementos compartilhados das expectativas das diferentes comunidades, ou seja, o foco da política é combate ao desemprego e constituição de novos valores em direção a outro modelo de desenvolvimento econômico. Segundo Capella (2007), as soluções são geradas com grande contribuição de comunidades políticas, que são formadas por pesquisadores, acadêmicos, funcionários públicos assessores parlamentares e analistas de grupos de interesse. O processo de seleção de soluções é competitivo e apenas as alternativas viáveis do ponto de vista técnico e financeiro, conseguem resistir ao processo e são difundidas para expandir aos atores envolvidos maior conhecimento sobre uma determinada ideia.

Durante a década de 1990 surgem as primeiras publicações que debatem a economia solidária no Brasil, a partir deste momento a um crescente interesse pelo tema no meio acadêmico principalmente após a criação da SENAES, Loks (2014). As ideias foram difundidas pelos acadêmicos brasileiros, através da formulação da rede estudos Unitrabalho da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Unesp (Universidade Estadual Paulista). Destacam-se alguns eventos que tem relevância na construção do ideário acadêmico em favor da economia solidária no Brasil. O primeiro foi realizado durante o 7º Congresso Nacional da Sociedade Brasileira de Sociologia, pela mesa temática “formas de combate e resistência a

pobreza em 1995. Em 1996, o “III Encontro Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), foi o segundo, o terceiro foi o “II Simpósio Nacional Universidade-Empresa sobre Autogestão e Participação”, que origem a obra “Economia Solidária: O desafio da democratização das relações de trabalho” organizada por Neusa Maria Dal Ri em 1998. Em 2002, aconteceu o Seminário “Trabalho e Economia Solidária: políticas públicas para desenvolvimento”, que assim como no simpósio teve como resultado uma obra composta por trabalhos apresentados no evento, Paul Singer e André Ricardo organização a publicação “Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego”.

Os vários grupos de interesse que se convenceram que a economia solidária seria uma solução para problema do desemprego e da informalidade no Brasil, tanto as redes de empreendimentos, quanto a de acadêmicos e intelectuais que convergiram na mesma direção, com a mudança de governo conseguiram influenciar o processo político. Neste processo alguns atores se sobressaem pela visibilidade pública, para Locks (2014), Paul Singer, Luiz Inácio Gaiger e Marcos Arruda, que tem em comum elos institucionais com o Partido dos Trabalhadores, são atores visíveis no processo que culminou com a inclusão da economia solidária na agenda governamental, porém tem papéis diferentes no processo. Gaiger atuava a construção das redes acadêmicas e com pesquisas, Arruda trabalhava com ONGs no fomento da economia solidária, enquanto Singer era mais participativo na vida orgânica do partido e possuía vínculos com presidente eleito em 2002.

Os três atores citados, são para teoria os empreendedores de políticas, esses indivíduos especialistas, tem a capacidade de representas as ideias de outros sujeitos individuais ou coletivos, ou podendo ainda ocupar uma posição investida de autoridade no processo de decisão, desta forma tendo maior receptividade para as ideias que ira apresentar de defender, Capella (2007). Segundo a autora, os empreendedores são fundamentais para realizar as conexões entre os fluxos, dito de outra forma, é o papel exercido por esse ator que uni problemas a soluções, propostas a momentos políticos e eventos de ordem políticos a problemas.

Ainda convém lembrar, mesmo considerando que o ciclo político-eleitoral exerça papel decisivo, a formulação e implementação de políticas públicas, a busca pela maximização de votos não é o único fator determinante, pressões eleitorais e grupos sociais também podem influenciar as decisões. Para Borges (2010), a melhor estratégia é para a implementação de políticas públicas é uma combinação entre ações de tipo clientelista com as políticas distributivas, através de critérios político-partidários o que garantiria uma eficiência

eleitoral e ao mesmo tempo atender a demandas de uma clientela específica. O caso da política pública de economia solidária, que se enquadra neste tipo de política e que apenas foi institucionalizada conforme, Novaes (2008) por pressão do movimento de economia solidária.

Panoramicamente, mais de trinta anos passaram-se do ressurgimento da economia solidária no Brasil e de ter-se tornado uma alternativa para o enfrentamento da crise do emprego estrutural, principalmente na década de 1990, quando ganha destaque. A notoriedade atingida ao longo do tempo, fez com que em 2003, com a mudança ocorrida na chefia do governo federal, além da carta construída durante o Fórum Social Mundial e entregue ao chefe do Estado brasileiro no mesmo ano, reivindicando a criação de um mecanismo a nível nacional que trate da ação governamental com ralação a economia solidária seja criado, trata-se da SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária), que é considerado o marco da institucionalização da economia solidária no Brasil, Loks (2014). A SENAES é criada para suprir a demanda que foi gerada durante os anos 1990, com desenvolvimento dos empreendimentos autogestionários, que com desemprego em alta os trabalhadores encontravam na economia solidária uma forma de garantir sua sobrevivência.

Outro fator de relevância é a informalidade que tem como causa a flexibilização do mundo trabalho, o desemprego em alta e é um traço presente nos empreendimentos, devido ao marco legal existente que dificultava a formalização dos empreendimentos solidários.

A secretaria foi criada no segundo semestre de 2003, o desenvolvimento de suas atividades inicialmente buscou fortalecer a economia solidária no país e sua consolidação institucional, por meio de sua integração com a sociedade civil e com as instituições governamentais de todas as esferas. Outra estratégia utilizada refere-se ao reconhecimento da economia solidária como um vetor de um novo modelo de desenvolvimento, orientado para o crescimento econômico sob outra lógica de organização do trabalho.

A consolidação institucional nos Governos do Partido dos Trabalhadores deu-se através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que foi adicionado nos Planos Plurianuais de 2004 – 2007 e 2008 – 2011. Este fato permitiu atender as demandas e as prioridades estabelecidas, destaca-se a realização de atividades formativas para gestores e servidores das mais distintas áreas do governo, no mesmo sentido a atividade foi realizada de forma descentralizada nos estados subnacionais para estimular a institucionalização em outras esferas de governo e disto acabou surgindo como efeito a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Outro aspecto importante para consolidação ancora-se na diretriz da existência da necessidade da criação de um marco que, adequadamente reconheça as formas organizativas

que a economia solidária se materializa, pois, a Lei n° 5.764, de 1971 é considerada inadequada não contemplar toda diversidade organizativa da economia solidária. No ano de 2012 a Frente Parlamentar de Economia Solidária, acolhendo a demanda do movimento expressa nas resoluções da I e II Conferências Nacionais de Economia Solidária, deu entrada no PL 4685/2012, com objetivo de criar a Política Nacional de Economia Solidária. o Projeto tramitou na Câmara dos Deputados, passando pelas comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e só foi aprovada sua redação final no mês de outubro de 2017 e atualmente tramita no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara n° 137, de 2017⁷. Em síntese a lei visa além de estabelecer uma política nacional, visa também criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e reconhecer os empreendimentos solidários.

Quando analisamos as informações de tramitação se nota que existiram requerimentos de parlamentares solicitando redistribuição dos despachos para passar por análise de mérito de outras comissões, o projeto chegou a ser arquivado, teve troca de relatores que tornaram o processo lento na câmara, o mesmo parece estar ocorrendo no senado. Sem um marco regulatório específico para tema uma consolidação institucional para além do governo que implementou uma política destinada ao setor fica comprometida, pelo fato que sua continuidade depender da vontade política ou da interpretação de um novo governo sobre a economia solidária pertencer a sua lista de prioridade.

No mesmo sentido foram estabelecidos canais de diálogo, para proporcionar o controle social das ações desenvolvidas e garantir a ampla participação da sociedade civil e suas organizações. Os canais criados compreendem a I Conferência Nacional de Economia Solidária (2006) e o Conselho Nacional de Economia Solidária. Atualmente, segundo o FBES existem no país, 160 fóruns, municipais, microrregionais e estaduais, 500 entidades que prestam acessória aos empreendimentos e a Rede de Gestores em Economia Solidária conta com 200 participantes entre municípios e governos estaduais.

A decisão política de institucionalizar a economia solidária traduziu-se pelo Decreto n° 4.764, de 24 de junho de 2003, que criou a SENAES e a submeteu a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego. Segundo Alcântara (2005), ainda que existisse consenso dentro do movimento de economia solidária em relação à criação de um espaço institucional que tratasse da economia solidária, o mesmo consenso não se verificou quanto a alocação do espaço dentro do MTE. O Ministério do Trabalho e Emprego historicamente

⁷ Informação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/>

deteve-se suas diretrizes ao trabalho assalariado e a economia solidária é claramente o estabelecimento de uma segunda linha de atuação, dentro de um espaço que não tem estreitamento algum com esta outra lógica de organização do trabalho. A política que trata da temática do trabalho não é a única no período que detém como prática governamental duas linhas de atuação distintas, a agricultura é o outro caso em questão, só que diferentemente da economia solidária a política para agricultura conta com dois ministérios, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento voltado ao agronegócio e Ministério do Desenvolvimento Agrário que direciona suas políticas para agricultura familiar. Além de ser uma linha de atuação nova o fato de ser incorporada dentro de outra estrutura trouxe dificuldades para a consolidação da nova política pública.

Mesmo diante das dificuldades de consolidar-se e da impossibilidade de elaborar diversos programas em decorrência dos processos de negociação internos e das resistências encaradas dentro do MTE e do próprio governo, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento foi à alternativa possível para executar a política. A partir de 2004, com orçamento próprio mesmo diante de dificuldades para a execução da política, duas pautaram a atuação da secretaria. Existia um conjunto de ações definidas em conjunto com as instancias do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), entre as ações estão a realização de um mapeamento nacional da economia solidária e apoio ao processo de comercialização dos produtos dos empreendimentos, a segunda estratégia diz respeito ao acolhimento de novas demandas. Existiu necessidade de realizar adequações no programa, para torna-lo compreensível para os setores de planejamento e controle. Esta necessidade deriva da dificuldade das ações da secretaria serem mensuradas e de alimentarem os sistemas de informação do governo, fatos que comprometeram a aprovação de seus orçamentos em virtude de não conseguir produzir informações.

Em 2006, na I Conferência Nacional de Economia Solidária a política de economia solidária tem suas ações avaliadas em um espaço de participação e deliberação de seus rumos. Mesmo com a existência de dificuldades para execução da política, ressaltaram-se os avanços e a reafirmação das diretrizes para políticas construídas socialmente com os atores que compõe o movimento. O acúmulo da experiência inicial da secretaria juntamente com os dados da economia solidária no Brasil advindos do primeiro mapeamento nacional, proporcionou a realização de um novo planejamento para o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, alicerçado pela participação popular, traduzidas nas resoluções da conferência nacional. Deste novo planejamento desdobraram-se quatro grandes eixos de atuação para o programa, que pretendem atender as necessidades do campo da economia solidária.

O primeiro eixo é composto pelas ações: I) formação de formadores/as, educadores/as e gestores/as públicos/as para atuação em economia solidária; II) fomento e assistência técnica aos empreendimentos da economia solidária e redes de cooperação; III) fomento a incubadora de economia solidária; IV) recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão. Neste eixo as ações visam propiciar aos empreendimentos da economia solidária acesso ao conhecimento para seu desenvolvimento. A organização nacional da comercialização dos produtos e serviços dos empreendimentos econômicos solidários é o objetivo do segundo eixo. O fomento as finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários consistem no objeto de ação do terceiro eixo, que visa o financiamento e o acesso ao crédito aos empreendimentos.

No quarto eixo as diretrizes são orientadas para ações transversais com intuito de auxiliar a institucionalização da economia solidária nas demais esferas de governo e consolidar a política pública, para tanto realizou-se: I) cadastro de empreendimentos e entidades de apoio para manutenção e ampliação do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), originado a partir do primeiro mapeamento realizado pela secretaria; II) implantação de centros públicos ; III) estimular a institucionalização da economia solidária e promover o desenvolvimento local.

Além dos quatro eixos de atuação, estabeleceram-se metas para o programa no PPA 2008 – 2011. A primeira meta é a ampliação do número de trabalhadores associados de 1.250.000 para 2.100.000, a segunda pretende reduzir o número de trabalhadores que ganham abaixo de um salário mínimo e a ampliação da participação da economia solidária no PIB de 0,59% para 1%, ressalta-se que as metas foram a forma encontrada para mensurar a contribuição da economia solidária para inclusão social e a redução das desigualdades. Entre os anos de 2003 e 2010, a SNAES apoiou 435 projetos da economia solidária diretamente ou indiretamente, através de parcerias. Diretamente foram 146 projetos, o restante contou com apoio da Fundação Banco do Brasil (FBB) contribuiu com 175 projetos, da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Banco do Nordeste (BNB) que apoiou 50 projetos. Com relação aos valores investidos, totalizam R\$ 206. 278.341, 41 deste montante, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, arcou com 63% do total de recursos investidos e com 33% dos projetos apoiados diretamente no período.

A institucionalização da economia solidária é uma inovação no que tange a políticas de geração de trabalho e renda e de fomentar uma forma organizacional alternativa de produção econômica. O novo governo brasileiro manteve a política macroeconômica ortodoxa, porém conseguiu retomar a capacidade interventiva do Estado brasileiro, e escolheu

como tema central de sua atuação combater a pobreza, com estabilidade econômica e geração de trabalho e renda, através de políticas focalizadas a clientela específicas. A política pública de economia solidária, além de democratizar o processo decisório ao deliberar suas diretrizes em conjunto com os movimentos sociais demonstrou uma capacidade de inserir suas políticas de forma transversal ampliando o leque de atuação ao passo que em torno de 22 ministérios executam políticas públicas voltadas a promoção da economia solidária, o que rompeu com a característica presente em outros espaços governamentais de implementar políticas de maneira segmentada e desconectadas, que configuram-se em um traço do sistema político brasileiro, que impõe para a garantir a governança formações de coalizões que tem visões diferentes no que se refere a políticas públicas.

Mesmo que o projeto do movimento de economia solidária preconize uma transformação social profunda, através de um modelo de desenvolvimento baseado na propriedade coletiva e na autogestão, sua institucionalização pode representar para o governo uma oportunidade de tutelar o movimento, o neutralizando e dando outro sentido para sua luta. A SENAES, mesmo aproximando-se do movimento e diante do que foi descrito no texto, para outros setores do próprio governo, a política em evidência pode não passar de um amortizador de um conflito social ou um instrumento de inclusão transitório até que se alcance o emprego estrutural novamente. E talvez seja a razão para que a política de economia solidária não tenha ascendido a agenda com um ministério próprio, sendo alocada no MTE como uma segunda linha de atuação para geração de trabalho e renda.

No caso Venezuela, o caminho para a implementação da política pública de economia solidária é pavimentado pela nova Constituição da República Bolivariana da Venezuela, que foi aprovada por referendo popular em dezembro de 1999. Na seção em que abordamos os antecedentes históricos da política pública de economia solidária no país, apontamos que o movimento cooperativo tradicional participou do processo constituinte demandando novas macrodiretrizes, as quais servirão de base para o Estado construir e implementar políticas destinadas ao tema, das oito propostas apresentadas, quatro destas foram incorporadas ao texto constitucional. Cabe ressaltar que o governo e o movimento entraram em conflito, pois tinham visões diferentes sobre o tema, a intenção governamental era de definir de forma mais amplas o que se considera economia solidária, o movimento defendia que tal ação desconfiguraria sua imagem identitária, ao mesmo tempo que o desenho das ações que seriam formuladas não atenderiam as demandas do movimento.

Mesmo assim o movimento e suas organizações continuam sendo considerado como ator mediador até o ano de 2001, quando ocorre a promulgação da nova “*Ley de Asociaciones*

Cooperativas”, desde momento em diante o movimento é deslegitimado como mediador válido e passou a ser taxado “*viejo cooperativismo*”, uma expressão que tem a finalidade de caracterizar que o movimento atua em afinidade com o capitalismo, Fagiolo (2012). O autor ainda argumenta, que na primeira década do século XXI o Estado venezuelano se apropriou da economia solidária adotando-a como orientação para formulação de políticas públicas vislumbram a construção do socialismo através de uma mudança no modelo econômico.

Para Fernández (2006) é somente a partir do governo Chávez que o Estado demonstra ter interesse em apoiar o desenvolvimento da economia solidária, segundo Diaz (2006), esse governo se destaca como promotor do setor, levando em consideração que até o final da quarta república, existiram incentivos para formação de empreendimentos, porém também existia a intenção de controle social através da formação do movimento, minimizando qualquer possibilidade de conflito social, assim reduzindo a margem de atuação dos partidos políticos e movimentos de esquerda. Essas premissas apontam para o governo como maior interessado, portando se tornando o difusor da ideia, segundo a teoria utilizada é preciso que a ideia se multiplique, se espalhe e ganhe mais adeptos.

Nesse sentido, Diaz (2006) considera, que o “*Plan Bolívar 2000*” ao realizar capacitações em informais nas comunidades e isto estimulou a formação de empreendimentos por parte das pessoas que desejavam obter contratos públicos para executar obras públicas (Artigo – 184 da CRBV, 1999). Para concretizar esta possibilidade foi necessário criar a nova lei das associações cooperativas, de acordo com, Richer (2008), a lei facilita o processo de criação dos empreendimentos ao reduzir para 5 a quantidade de associados necessários a formalização, outro aspecto foi a simplificação do registro das empresas solidárias. Para difusão da ideia também foi constituída uma comunidade geradora de alternativas o “*Centro Interdisciplinario de Investigación, Formación y Documentación de la Economía Cooperativa, Social y Pública*” (CIRIEC-Venezuela), o centro tem como principais atividades desenvolvidas a pesquisa sobre o tema, a realização de cursos e programas de formação e a publicação dos resultados das investigações através “*Revista Venezolana de Economía Social*” (CAYAPA), a iniciativa foi o resultado do evento “*Universitarios y Cooperativistas: Juntos por un Solo País*” realizado na Universidade Central da Venezuela (UCV) por meio da iniciativa do “*Centro de Estudios para la Autogestión y el Cooperativismo*” (CEPAC-UCV).

Outro elemento que compreendemos fazer parte dessa fase da difusão da economia solidária como uma alternativa é o documento oficial intitulado “*Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007*”, que trata o problema da exclusão social e da pobreza, atribuindo sua origem como um inconveniente advindo das

próprias estruturas da sociedade e admite que sua solução é possível mediante a políticas públicas que estabeleçam a conexão entre as dimensões social econômica, territorial e cultural, com objetivo de criar um outro modelo econômico, fomentando a economia solidária, que deve contribuir com desenvolvimento endógeno visando o crescimento econômico autossustentável, ampliar a democracia no âmbito do mercado da economia, estabelecer a democracia participativa e o controle social e apoiar projeto de integração latinoamericano.

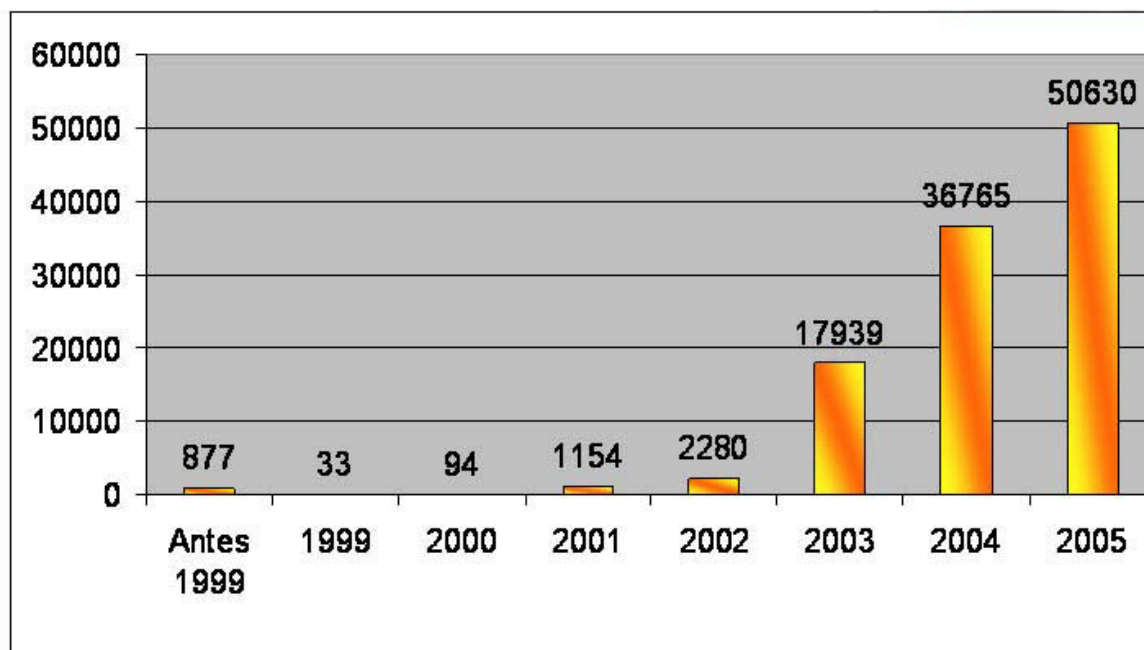
Em virtude do que foi mencionado, Richer (2008) afirma que o documento orienta as ações de promoção da economia solidária e que estas vão assumindo um papel cada vez mais amplo e central na ação política do governo. Em síntese, se desdobram varias ações do plano de desenvolvimento econômico e social, como a criação de fundos para o financiamento, a própria lei de cooperativas e associações, o acesso as compras públicas, a contratação dos empreendimentos pelas empresas públicas e o fomento a gestação de empreendimentos por meio de programas de capacitação profissional, incentivos para os trabalhadores recuperarem empresas e as transformarem em cooperativas em sistema de cogestão.

Foram criadas instituições para realizar o financiamento, como o “*Banco del Pueblo Soberano*”, “*Banco de la Mujer*”, “*Fondo de Desarrollo de la Microfinanza*” (FONDEMI), que dispõe de recursos para os empreendimentos populares de fácil acesso, isto incentiva a constituição de muitas cooperativas. Quanto as empresas em sistema de cogestão, elas surgem em decorrência da paralisação petroleira, em que varias empresas que aderiram ao protesto em oposição ao governo acabaram encerrando suas por conta dos prejuízos econômicos que se produziram da tentativa de desestabilizar o governo, diante disto o Estado começou a expropriar as empresas fechadas e reabri-las com seus antigos funcionários formando uma cooperativa que detém 49% das ações e o Estado 51%.

Os resultados da fase inicial de difusão é um crescimento continuo dos empreendimentos, apenas nos três primeiros anos de governo Chávez o aumento em relação ao período total anterior (até 1999) é de 31% em 2001, em 2002 são 1.126 cooperativas registradas, um salto de 1.154 empreendimentos para quase o dobro em um ano 2.280, o resultado que expressa a massificação dos incentivos é 2003, quando o numero de cooperativas atinge 17.939 um ano anos antes da implementação da “*Misión Vuelvan Caras*”. Linares (2014), assinala que os incentivos e convocação para constituição de empreendimentos foram atendidos de forma massiva a partir de 2003, Delgado (2009) diz que é o próprio presidente que entre 2003 e 2007, através de cadeias de rádio e televisão faz a

convocatória a população. Na figura a seguir os dados de entre 1999 e 2005 podem ser observados.

Figura 5 – Crescimento anual das cooperativas na Venezuela



Fonte: Linares (2014), dados do *Ministerio de la Economía Popular* 2004-2005. Sunacoop.

No Brasil os dados do mapeamento realizado pela SENAES e finalizados em 2013 e disponibilizados no sitio eletrônico do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES)⁸, apresentam números mais tímidos em relação aos da Venezuela, o que nos favorece afirma que as políticas públicas de economia solidária nos dois casos representam interesses intensões distintas para os governos. O que corrobora com a afirmação feita por, (CORAGGIO, 2013) de que no Brasil, a institucionalização da economia solidária significa um elemento da estratégia social e política, para reinserir setores da sociedade excluídos ao mercado de trabalho ao qual foram excluídos. Porém na Venezuela, a institucionalização faz parte do processo constituinte e evidencia um elemento central na ruptura institucional, no que tange a mudança do regime social de acumulação. O mapeamento realizado pela SENAES apresenta que em dez anos de política pública foram abrangidas 1.423. 631 pessoas e número de empreendimentos é de 19.708, enquanto na Venezuela até 2005 foram cerca de 1.100.00 pessoas e numero de cooperativas é de 50.630.

⁸ Dados disponíveis em: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>. Acessado em 26/11/18 as 05:55.

As missões ou “*las misiones*” são programas sociais do governo implementados a partir da crise política e econômica ocorrida no país a partir de 2002, essas políticas públicas buscam superar os obstáculos impostos pela estrutura burocrática institucional e tem objetivos de gerar impactos sociais de curto prazo. A “*Misión Vuelvan Caras*” concebida em março de 2004, pelo presidente da República Bolivariana Hugo Chávez, tendo como eixo central articular as dimensões educação e trabalho. A incumbência de construir e aplicar as ações foi designada pelo presidente ao alto escalão do governo, que decidiu instrumentalizar suas iniciativas iniciais através do Instituto Nacional de Cooperação Educativa (INCE), órgão que era vinculado ao Ministério da Educação, Cultura e Esporte, Dias (2006), salienta que ocorreram dificuldades de coordenação no primeiro ano, pois, a missão se tornou o maior programa governamental, a solução encontrada foi criar o “*Ministerio para la Economía Popular*” (MINEP), com a finalidade de coordenar as ações, passaram para sua responsabilidade três macroprocessos, organização dos empreendimentos e do movimento cooperativo incumbência da SUNACOOB, formação dos “*lanceros y lanceras*”, tarefa do INCE e da “*Fundación Ciara*” e o financiamento e comercialização que ficou a cargo das instituições criadas. Richer (2008), explica que a denominação da “*Misión Vuelvan Caras*” se remete a guerra de Independência, onde seus participantes eram conhecidos por “*lanceros y lanceras*”.

Os objetivos e propósitos são, transformar o modelo econômico substituindo por uma economia de caráter social, que inclua os setores excluídos, em um modelo de desenvolvimento endógeno onde todos os cidadãos terão formação e trabalho integral e desta maneira se alcançara a qualidade de vida digna a todos os venezuelanos, (*Ministerio de Comunicación e Información*, 2005). A missão é direcionada aos desempregados, que primeiramente recebem capacitação em gestão e técnicas produtivas, além de formação política, durante os nove meses de curso os “*lanceros y lanceras*” recebem um auxílio financeiro do governo para custear seus gastos, após a finalizar o curso recebem incentivo para formarem uma cooperativa e assim tendo acesso a financiamento e acompanhamento técnico para seus projetos.

No primeiro ano de funcionamento, foram certificadas 300.000 mil pessoas, e segundo Richer (2008) o auxílio ofertado pelo governo fez com que a demanda pelo programa aumentasse para os anos seguintes. Segundo a publicação do (*Ministerio de Comunicación e Información*, 2005), a missão em 2004 contava com 16 mil instrutores, que promoveram a capacitação em áreas como, agricultura, pecuária, processamento de alimentos, metalomecânica, artesanato, turismo e hotelaria, constituindo 149 “*Núcleos de Desarrollo*

Endógeno” (NUDES), destes dois setores são prioritários, o agrário e industrial representando 85% dos núcleos, foram financiadas 4 mil cooperativas, destinado para este fim a cifra de 306 milhões de *Bolívares*.

Para os anos seguintes a meta estabelecida é dobrar os recursos financeiros, a curto e médio prazo se quer atingir 850 núcleos. Visando as questões que envolvem o desenvolvimento endógeno foram construídas redes produtivas considerando as potencialidades territoriais, “*Vuelvan Caras Pesca; Vuelvan Caras Café; Vuelvan Caras Cacao; Vuelvan Caras Pueblo*”. Em 2006, outra modalidade de organizativa para os empreendimentos foi instituída, “*Consejos Comunales*” estes conselhos são organizações comunitárias que devem reunir para serem formados, entre 150 e 400 famílias no meio urbano, no mínimo 20 nas áreas rurais e 10 nas comunidades indígenas, que tem por objetivo conceber e executar projetos de interesse público, por meio de recursos advindos do “*Fondo Nacional de Consejos Comunales*”, para tanto devem administrar os recursos criando um “*Banco Comunal*”.

As redes e organismos de integração que deveriam conforma o movimento de economia solidária na Venezuela, apresentam um quadro de dispersão, o que vem impedindo que se configurem em um ator com capacidade de exercer influência sobre os rumos da política pública do setor. Esta situação permitiu ao Presidente Hugo Chávez, ter autonomia para tomar as decisões, isto se percebe nas constantes mudanças no comando dos ministérios e seus nomes e nas orientações para as políticas. Após ser reeleito em dezembro de 2006, MINEP, passou a se chamar “*Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal*” (MINEC), o mesmo aconteceu com a “*Misión Vuelvan Caras*”, que se tornou “*Misión Che Guevara*”. Para Delgado (2009) no diagnóstico realizado do setor, a massificação não foi eficiente, pois estabeleceu metas gigantescas para instituição das cooperativas, o que pressionou o trabalho dos promotores, prejudicando também a qualidade do processo formativo, que não estimulou a integração do movimento e muito menos conseguiu transmitir os valores de suma importância para desenvolvimento do trabalho associativo aos “*lanceros*”.

O resultado disto, foi que muitas cooperativas deixaram de funcionar e o perceber isso a promoção da economia solidária declina da prioridade do governo que passa a dar ênfase a políticas voltadas aos conselhos comunais, isto explica a mudança de nome no ministério. Alguns dados são ofertados pelo que autor, em 2008 o número de cooperativas registradas atingiu a cifra de 264.845, porém apenas 23% continuavam em funcionamento e mesmo assim a Venezuela é o país da América Latina com maior número de cooperativas ativas 62.879, em 2008.

Como já observado anteriormente a CRBV de 1999, trouxe consigo uma série de inovações institucionais, principalmente no que tange a democracia participativa, onde estabelece diversos mecanismos de ordem política, econômica e social em que a população é estimulada a participar das decisões, no planejamento, fiscalização e execução das políticas públicas. Uma dessas inovações a nível municipal são os “*Consejos Locales de Planificación Pública*” (CLPP) criados em 2002 e podem ser consideradas como o embrião dos “*Consejos Comunales*”, Scheidt (2016).

Como os conselhos não prosperaram, pois, os mandatários locais impuseram dificuldades para sua implementação ao se negarem a instituí-los, destinar recursos ou até mesmo tentando controlá-los através de seus aliados políticos. O governo central ao constatar tal situação, onde os CLPP não estavam obtendo o êxito esperado no que se refere a promoção da participação da sociedade, o poder executivo dá origem a figura dos “*Consejos Comunales*” promulgando a “*Ley de los Consejos Comunales*” no ano de 2006. Isto trouxe uma mudança ao estabelecer que os conselhos passariam ter uma relação direta com o governo nacional, bem como um ministério foi constituído com a função de promover, registra e financiar o novo instrumento de participação, Goldfrank (2011).

Porém em 2009, com a finalidade de aprimorar a lei em vigor ter, a Assembleia Nacional e os conselhos existentes debateram durante alguns as modificações que deram corpo a “*LEY ORGÁNICA DE LOS CONSEJOS COMUNALES*”⁹, que no Artigo 1º apresenta que seu objeto é regulamentar as prerrogativas estabelecidas na constituição em relação aos instrumentos de participação e do exercício do poder popular, portando se trata de um lei complementar no sentido que define a relação com entes e órgãos públicos, além de organizar o funcionamento dos conselhos, os configurando como instancias da democracia participativa, como uma espécie de governo comunitário que faz a gestão direta de políticas públicas, de acordo com Delgado (2009) os conselhos acabaram se estabelecendo juridicamente através da lei como figuras cooperativas passando a canalizar os recursos. Salienta, (SCHMIDT, 2012, pg.372) que:

o desenvolvimento de um setor da economia formado por empresas de propriedade social (EPS) que é constituído de todo tipo de empresa (pública, cooperativa, mista, empresas pertencentes aos Conselhos Comunais) é a forma encontrada para, no plano da produção, ir convergindo para o socialismo, ao mesmo tempo em que implementa o processo de substituição de importações, isto é, desenvolve a acumulação socialista. (SCHMIDT, 2012, pg.372).

⁹ Disponível em: <https://www.mpcomunas.gob.ve/2017/01/23/leyes/>

Nesse sentido o Artigo 2º tem como meta a construção de um novo modelo de sociedade, está de caráter socialista permeada por justiça social, equidade e igualdade, devendo ser concebida por meio dos cidadãos, de suas organizações, dos movimentos sociais e populares dentro do marco constitucional dos conselhos comunais. O elemento economia comunal faz parte do Artigo 4º, que em seu bojo traz as funções e definições, de comunidade, do âmbito geográfico, da base populacional da comunidade, das organizações comunitárias, do comitê trabalho, “*Vocero o vocera*”, projetos comunitários, áreas de trabalho, plano comunitário de desenvolvimento integral, de gestão, redes socio produtivas. A economia comunal é a soma de todas as atividades produtivas e sus relações sociais desenvolvidas no âmbito de cada comunidade através de meios de produção de propriedade social.

Por outro lado, os conselhos comunais podem estar gerando ou servindo de base para o governo criar uma espécie de recentralização política nas mãos do Executivo venezuelano, tendo em vista que se estabeleceram relações diretas dos conselhos com o Executivo, enfraquecendo as relações com estados e municípios, Mendes (2013).

Em dados expostos por Goldfrank (2011) mostram que em 2008 foram destinados recursos na ordem de 2,3 bilhões de dólares para os conselhos financiando 12 mil projetos comunitários, em 2010 existiam mais de 20 mil conselhos registrados abrangendo cerca de 8 milhões de venezuelanos. Em 2015 o número de conselhos registrados é 45. 407 mil, de acordo com “*MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS COMUNAS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES*” informados pelo documento intitulado “*MEMORIA Y CUENTA AÑO 2015*”, em consulta realizada recentemente ao sitio eletrônico do mesmo ministério percebemos o número de conselhos seguiu crescendo atingindo os 47.779¹⁰.

As referências atualizadas apontam para Hugo Chávez como o empreendedor da política, que desempenhou o papel de conectar o problema e a solução ao momento político e fez isto transmitindo a ideia através de seu programa televisivo e radiofônico “Aló Presidente”. Ao analisar o processo de como a economia solidária se tornou uma alternativa de ação na Venezuela, podemos dizer, que é o próprio governo o principal ator a difundir a ideia, pelo fato de anteriormente a origem da “*Misión Vuelvan Caras*, o marco regulatório foi alterado, facilitando o registro e incentivando o surgimento de novos empreendimentos, também atribuído ao Estado a função de promover e proteger empreendimentos de cunho autogestionário, outro aspecto importante é a criação de instituições financeiras que forneceriam acesso facilitado a crédito as cooperativas, ainda cabe ressaltar que devido ao

¹⁰ Dados disponíveis em: <http://sipp.mpcomunas.gob.ve/>

interesse do governo em estimular a participação da sociedade na vida política e também de promover a implementação de outro modelo de desenvolvimento econômico as leis que regulam e organizam o setor da economia solidária são aprovadas com mais agilidade e modificadas visando seu aprimoramento e a melhor adequação com o que se vislumbrar construir.

Diferentemente do Brasil em que tramita até os dias atuais está tramitando no Senado Federal uma proposta de lei para setor que teve sem início em 2012 na Câmara dos Deputados, por 8 dos 513 Deputados Federais, sendo que o partido do governo na casa legislativa possuía a maior bancada com 87 parlamentares, e seu maior aliado 78, no período de 2011-2014¹¹, isto sem considerar que a base governista era maioria e facilmente aprovaria a lei. Isto demonstra que a economia solidária nunca fez parte das políticas carro chefe do governo, em outras palavras, se consolidou apenas como uma política de governo, enquanto na Venezuela por conta da constituição e das leis complementares a economia solidária se tornou uma política de Estado, porém o Brasil tem uma característica peculiar as demais nacionalidades da região que implementaram políticas públicas deste tipo, segundo Coraggio (2013) é o único país onde existe um movimento, organizado, articulado e institucionalizado nacionalmente.

¹¹ Dados disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar o processo de formação de agenda governamental das políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela, utilizando modelo analítico dos múltiplos fluxos e seus processos. Vimos durante o desenvolvimento do trabalho que o processo histórico da globalização trouxe consigo mudanças que afetaram, as economias, as sociedades e inclusive as políticas públicas de maneira comum nos países da América Latina. No âmbito econômico estão relegados historicamente a exportação de produtos primários, nas sociedades a marca são as desigualdades sociais, traduzidas na face da pobreza, da indigência, o desemprego e a informalidade, inclusive aprofundados por este processo. A região também compartilha ao longo do tempo de interrupções e ausências em seus ambientes dos preceitos democráticos, que em virtude das instabilidades políticas causadas por fatores internos ou externo conduziram estas nações a ditaduras militares e golpes de Estado. No campo das políticas públicas o neoliberalismo, foi a orientação política implementada pelos governos, o que significou, a diminuição dos gastos públicos destinados as áreas sociais e em consequência disto a capacidade de intervenção do estado se reduziu.

O objetivo desta investigação foi analisar e compreender os processos que influenciam na formação das agendas governamentais que deram a origem das políticas públicas nacionais de economia solidária no Brasil e na Venezuela, ressaltando singularidades e semelhanças entre as políticas. A pergunta que guiou esta pesquisa diz respeito a quais são os interesses dos governos em produzirem políticas para o setor da economia solidária?

O referencial teórico utilizado foi o modelo de múltiplos fluxos, a unidade de análise foi o processo que levou a economia solidária ao leque de itens que os governos do Brasil e da Venezuela transformaram em políticas públicas. Procedemos de forma a realizar uma descrição dos casos, para então evidenciar através das correspondências com a teoria apontam as similitudes e as diferenças. Nos dois casos analisados percebemos que na década de 1990, os indicadores demonstram altos índices de desemprego e pobreza, bem como os dados nos mostram que a redução dos índices após uma mudança governamental significa que o problema foi reconhecido enquanto públicos e que os dois governos requereram seu tratamento. A ação dos atores durante a década exercendo pressão e denunciando que as questões estavam sendo ignoradas pelas administrações públicas nacionais, acabou influenciando e provocando mudanças governamentais mediante o processo eleitoral, no caso brasileiro a eleição exerceu um papel primordial no processo de formação da agenda, pois, existia um clima nacional de insatisfação com as políticas implementadas nos governos

anteriores e uma expectativa sobre o novo governo favorável a ampliação das políticas públicas para as áreas sociais, como a pobreza e o desemprego.

Se destacam no Brasil, os grupos de interesse, o Partido dos Trabalhadores, o presidente Lula e as comunidades geradoras de alternativas e o empreendedor de políticas, como atores governamentais e não-governamentais que operaram com grande intensidade nos três fluxos da teoria, em favor da inclusão da economia solidária na agenda, até porque estes atores aparecem nas descrições feitas, se relacionando e interagindo, denotando uma identificação do partido e do próprio presidente com o tema e com os grupos de interesses (movimento de economia solidária, sindicatos, movimentos sociais e comunidades eclesiais de base) que exerceram pressão a partir da mudança governamental, momento em que a janela de oportunidade estava aberta. Os grupos de interesses e as comunidades políticas difundiram a ideia ao desenvolverem empreendimentos de economia solidária como alternativa de geração de trabalho e renda e organizarem-se em um movimento nos anos 1990, ao longo do tempo foram recebendo apoio e inclusive se implementaram políticas públicas para o setor nas esferas de governo subnacionais, o que garantiu a sobrevivência da proposta e sua viabilidade para se constituir a política pública de economia solidária no âmbito do governo federal no ano de 2003.

O mesmo não se verificou na Venezuela, apesar das sucessivas vitórias eleitorais de Hugo Chávez, o humor nacional, acabou dividindo o país e estabelecendo uma polarização na dimensão política originada pelo conflito entre o governo e as forças políticas organizadas que se colocaram na oposição ao governo. Tendo destaque neste processo a nova carta constitucional que concedeu poder ao executivo de legislar e as alterações feitas a partir disto mexeram com interesses econômicos de grupos sociais privilegiados, que assumem uma estratégia de ação com objetivo de desestabilizar o governo, inclusive chegando a se tentar um golpe de estado, logicamente que as atitudes geraram prejuízo econômico ao país e a elevação dos indicadores sociais. Houve uma reação popular as façanhas da oposição das camadas sociais que estavam sendo beneficiadas pelas políticas do governo, ou seja, a crise gerada na dimensão política gerou as condições, que permitiram a Hugo Chávez dar prosseguimento a sua ideia de substituir o modelo econômico, bem como também alertaram que seria necessário criar estruturas novas, já que existia resistência as mudanças na própria burocracia estatal.

Se notou que abertura da janela de oportunidade na Venezuela, se pela dimensão política onde os acontecimentos reforçaram a percepção do governo em relação aos problemas na determinação das soluções, o problema identificado inicialmente foi a pobreza,

porém, as ações da oposição levaram o governo a buscar alternativas que dessem conta não apenas do problema reconhecido, mas também era necessário substituir o modelo econômico e criar novas estruturas para implementar políticas públicas. Em consequência disso, se observou o próprio governo gerou a alternativa e difundiu a ideia através das ações que desenvolveu que estimulavam a formação e empreendimentos, outro detalhe é que o próprio presidente é o empreendedor de política porque conseguiu fazer a convergência dos fluxos conectando problema e a solução ao momento político, além disto através de seu programa televisivo convocou a população para formar cooperativas e acessar as políticas, os dados revelam que em 2003, ocorre a massificação de registros de empreendimentos, este é o momento que se origina a política pública de economia solidária no país, que combinou as diversas ações já existentes sobre a coordenação de um ministério, sendo implementada pela estrutura das missões. Esses fatos confirmam o que a teoria dispõe sobre a convergência dos três fluxos e a abertura da janela de oportunidade, onde sobretudo a influência é exercida pela dimensão política e pelo fluxo de problemas, sendo as eleições e as mudanças de governos fatores significativos para mudança de agenda, podendo favorecer-las ou restringi-las.

Os casos apresentaram similitudes quanto ao problema, mas se diferenciam na dimensão política e no fluxo de alternativas e soluções, enquanto no Brasil a economia solidária é difundida de forma ampla na sociedade, por organizações que assumiram a economia solidária como maneira de atenuar os efeitos causados pelo desemprego e é debatido em vários espaços, na Venezuela a dinâmica toda do processo é centralizado e restrita praticamente a esfera do governo, onde a atuação dos atores governamentais foi preponderante na difusão e seleção das ideias. Cabe ressaltar que a Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999, propiciou uma série de recursos que ampliaram a capacidade de ação do poder executivo.

Os estudos comparados de políticas públicas podem mostrar que países mesmo tendo problemas em comum, podem optar por focalizar suas ações adotando o mesmo tipo de política pública com interesses diferentes, isto implica na necessidade da realização de mais estudos deste tipo em áreas diversificadas, gerando mais conhecimento sobre o assunto e desta forma podendo contribuir com os governos e com o processo de análise das agendas governamentais.

As políticas públicas de economia solidária nos casos analisados representa intenções diferentes no que tange aos governos, no Brasil, a institucionalização da economia solidária significa um elemento da estratégia social e política no leque de alternativas dispostas, visto que não se configurou em uma política prioritária para o governo, papel que coube a

reinserção de contingentes populacionais excluídos ao mercado formal de trabalho ao qual foram excluídos e pelo fato de ter sido subordinada ao Ministério do Trabalho e Emprego, órgão governamental que desenvolve ações voltadas para o trabalho assalariado. Porém na Venezuela, a institucionalização fez parte do processo constituinte um elemento central na ruptura institucional, e se tornou o carro chefe das ações governamentais, principalmente quando Hugo Chávez começou evidenciar sua intenção de mudança do regime de acumulação capitalista e construir o socialismo do século XXI.

7 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Relações Internacionais Contemporâneas: a ordem mundial depois da Guerra Fria**. 2. Ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Economia Solidária: o dilema da institucionalização**. São Paulo, Arte & Ciência, 2005.

ALTMAN, Max. **Venezuela**. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

ÁLVAREZ, Juan, Reseña de "Las Cooperativas de Venezuela" de José Martínez Terrero. **Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social [en línea] 2002**, 2 (diciembre) : [Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018] Disponible en:<<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=62220408>> ISSN 1317-5734.

ANDREWS, Christina W. As Policy Sciences como “ciência”: método e reificação. **XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), GT: Políticas Públicas**. Caxambu, MG, 21-25 de outubro de 2003.

ARAGÃO, Liduina Gisele Timbó. **Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de economia solidária**. Brasília, UnB, 2011.

ARROYO, João Cláudio Tupinambá. **Economia Popular e Solidária: A alavanca para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

Asamblea Nacional (2000) *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicado en la Gaceta Oficial N° 5.453, del 24 de marzo de 2000. Editado por el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. Imprenta Nacional. Disponível em: http://www.alcaldiasandiego.gob.ve/pdf/leyes/constitucion/constitucion_republica_bolivariana_venezuela.pdf

AZAMBUJA, Lucas Rodrigues. Os Valores da Economia Solidária. **Sociologias, Porto Alegre, n. 21**, June 2009.

BALESTRO, Moises Villamil; VARGAS, Eduardo Raupp de; JUNIOR, Eliseu Vieira Machado. Estratégias Comparativas em Estudos de Caso em Administração. **I Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade. Recife/PE 21 a 23 de novembro de 2007**.

BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas *versus* Abordagens Pós – empiricistas. **I Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 9, 10 e 11 – Setembro, 2015**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/anais/pp/>

BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camila Sussana (org.). Intersetorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos. In: Gleny Terezinha Duro Guimarães e Thiana Orth. **Intersetorialidade e inclusão produtiva: um desafio para as políticas sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

BEZERRA, Vicente Amaral. A cooperação transnacional de movimentos sociais: o caso do MST. **Fronteira, Belo Horizonte**, v. 3, n. 6, p. 109-133, 2004.

BIANCHETTI, Lucído; MEKSENAS, Paulo. **A Trama do conhecimento**: Teoria, métodos e escrita em ciência e pesquisa. – 2º ed. – Campinas, SP : Papirus, 2012.

BONETI, Lindomar Wessler. Políticas Públicas por dentro. E: Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas. 2ª ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias, Porto Alegre**, ano 12, nº 24, mai./ago. 2010, p. 120-157

BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. **OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 8, n. 1 • 2009**.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. Reformas Neoliberais na América Latina. **Aedos, Porto Alegre**, v. 9, n. 21, p. 31-56, Dez. 2017.

BRASIL. **Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal - 2003/2010**. UFRJ, Núcleo de Solidariedade Técnica – SOLTEC. Brasília, junho de 2012.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo séculos XV-XVIII**. – São Paulo : Martins Fontes, 1995.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. **XXXI EnANPA, Rio de Janeiro/ RJ – 22 a 26 de setembro de 2007**.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; SOARES, Alessandra Guimarães; BRASIL, Felipe Gonçalves. PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM MAPEAMENTO DA APLICAÇÃO DE MODELOS INTERNACIONAIS RECENTES NA LITERATURA NACIONAL. **IX ENCONTRO DA ABCP. Área Temática: Estado e Políticas Públicas. Brasília, DF de 04 a 07 de agosto de 2014**.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DA TÉCNICA ÀS IDEIAS. **Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP**, v.6, n.2, p.13-34, jul/dez. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart; BRASIL, Felipe Gonçalves. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. **Teoria&pesquisa**, vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul/dez. 2015.

CIGNACHI, Henrique. As interpretações da metamorfose do PT a partir da esquerda brasileira. **Em Debate**, Florianópolis, n. 8, p. 126-147, set. 2013. ISSN 1980-3532. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n8p126/25517>>. Acesso em: 19 nov. 2018. doi:<https://doi.org/10.5007/1980-3532.2012n8p126>.

CORAGGIO, José Luis. La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su Institucionalización em América Latina. Geneva, Switzerland: **United Nations Research Institute for Social Development**, 2013.

DEMO, Pedro. **Praticar ciência**: metodologias do conhecimento científico. – São Paulo : Saraiva, 2001.

DELGADO, L, F et al. Diagnostico del sector de la Economía Social y solidaria en la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: Cooperativa Gestión Participativa, 2009.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. - São Paul: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ENCONTRO LATINO DE CULTURA E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIAS, 1998, Porto Alegre. Construindo a socioeconomia solidária, do espaço local ao global.; relatório do encontro, redigido pelos participantes do encontro. Rio de Janeiro, PACS – Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul/CASA – Coletivo Autônomo de Solidariedade Autogestionária, s.d. Disponível em <http://docplayer.com.br/16687481-Construindo-a-socioeconomia-solidaria-do-espaco-local-ao-global.html>, acesso em 29 de dezembro de 2016.

FAGIOLO, Mario. Formación de las políticas públicas para la promoción de la economía social en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía Social Año 11, N° 21, Enero-Junio 2011**. ISSN 1317-5734. ISSN Elect. 2244-8446 Universidad de los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela.

GAIGER, Luiz Inácio. Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, 84 | 2009, colocado online no dia 01 Dezembro 2012, criado a 01 Outubro 2016. URL : <http://rccs.revues.org/401> ; DOI : 10.4000/rccs.401

GAIGER, Luiz Inácio. Práticas sociais e conhecimento acadêmico no campo da Economia Solidária. BIB, São Paulo, nº 73, 1º semestre de 2012, p. 5-20.

_____. A economia solidária no Brasil: refletindo sobre os dados do primeiro Mapeamento Nacional, II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa sobre Movimentos Sociais, da Universidade Federal de Santa Catarina, em abril/2007.

GOHN, Maria da Glória. TEORIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARADIGMAS CLÁSSICOS E CONTEMPORÂNEOS. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOLDFRANK, Benjamin. Los Consejos Comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? **Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 39, Quito, mayo 2011**.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 2, N° 1, Janeiro-Junho (2008)**.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. **A Idade média**: nascimento do ocidente. -- 2. ed. rev. e ampl. -- São Paulo : Brasiliense, 2001.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. – São Paulo: Annablume, 2005.

HOCHMAN, Gilberto (org). Ana Cláudia Niedhardt Capella. **Políticas Públicas no Brasil**. In: **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. (87-122)

KORNBLITH, Miriam, Del puntofijismo a la quinta República: elecciones y democracia en Venezuela . **Colombia Internacional [en línea] 2003**, (julio-diciembre) : [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2018] Disponible en:<<http://www.autores.redalyc.org/articulo.oa?id=81205807>> ISSN 0121-5612.

LANÇA, Isabel Babo. A CONSTRUÇÃO DOS PROBLEMAS PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA UMA ANÁLISE DO CASO TIMOR. **ANTROPOLógicas, n°4, 2000**.

LAVILLE, Jean-Louis. « A economia solidária: Um movimento internacional », **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], 84 | 2009, colocado online no dia 01 Dezembro 2012, criado a 15 Julho 2015. URL: <http://rccs.revues.org/381>; DOI: 10.4000/rccs.381**

LEITE, José Corrêa. **Fórum Social Mundial: A história de uma invenção política** – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção Brasil Urgente)

LEOPOLDINO, Cândida Joelma. **A DUPLA QUALIDADE DOS COOPERADOS: SÓCIOS E CLIENTES NAS SOCIEDADES COOPERATIVAS**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pró- Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação do curso de Direito, da Universidade Federal do Paraná.

LIANZA, Sidney, HENRIQUES, Flávio Chedid, orgs. **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. – Rio de Janeiro : Pró Reitoria de Extensão UFRJ : 2012

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012**.

LINARES, Edgar Heber Martínez. **ANÁLISIS DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS EN EL ÉXITO Y FRACASO DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS EN EL ESTADO ZULIA, VENEZUELA**. UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA, Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas y Empresariales, Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. Julio 2014. (Tese de doutorado)

LOPES, Walson. O PT na década de 90: construindo um programa neonacional-desenvolvimentista. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.18 n.33, p.23-34, jul./dez. 2014.

PACHECO, Júlio César de Carvalho. Os direitos sociais e o desenvolvimento emancipatório: globalização, crise do Estado-nação, flexibilização, mandado jurídicos. In: **A crise do Estado-Nação e na sociedade e as alternativas no enfrentamento dessas consequências**. Passo Fundo: IMED, 2009.

MARIANI, Isabella dos Santos. **Abordagem Multicêntrica na Gestão de Políticas Públicas: O Caso da Extinção do Corte Manual da Cana-de-Açúcar, 2014.** Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2014.

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

MELLO, Ruth Espíndola Soriano de. 2006. **Economia solidária: de movimento social a objeto de políticas públicas: limites e possibilidades na relação com o estado.** Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 189 p.

MENDES, Valdenésio Aduci. Democracia e Participação: Os Conselhos Comuns na Venezuela, **Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 1, n. 1, p. 14-32, 2013.**

Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). **Lineamientos Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001 – 2007.** Disponível em: www.mpd.gov.ve

NAGEM, Fernanda Abreu; SILVA, Sandro Pereira. INSTITUCIONALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL. **REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA V. 21, Nº 46: 159-175 JUN. 2013.**

MOGROVEJO, Rodrigo; MORA, Alberto & VANHUYNEGEM, Philippe, Eds. **El cooperativismo en América Latina.** Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible. La Paz, OIT, Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel. **As Relações Internacionais da América Latina.** – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos. **Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação.** – São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **ECONOMIA SOLIDÁRIA E CONJUNTURA NEOLIBERAL: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.** Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos.** – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

RAMOS, L. 2007. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais.** Brasília, IPEA,

RODRIGUES, Marta Maria. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSA, Eliezer Pedroso. Políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul. **II ENPES - Encontro Nacional de Pesquisa sobre Economia Solidária A economia solidária sob diversos olhares” 22 de setembro de 2012 Anhembi Parque, São Paulo.**

RUA, M. d. (1997). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Washignton, DC: Indes/BID. Texto digitado. Disponível em http://www.clebertoledo.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/pol_publicaS_Gra%C3%A7aRUA.pdf

RICHER, Madeleine. Políticas públicas y economía social en Venezuela. **Sociedade em Debate, Pelotas, 104 14(1): 103-118, jan.-jun./2008.**

ROSSI, Waldemar; GERAB, William Jorge. **Para entender os sindicatos no Brasil: uma visão classista.** 1.ed. São Paulo : Expressão Popular; 2009.

SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, –São Paulo, Cengage Learning, 2012.

SANCHEZ, Fábio José Bechara. Autogestão, Economia Solidária e “invenções” democráticas na América Latina. **38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS: GT11 - Democracia na América Latina: política, cultura, sociedade, 2014.**

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais.** – São Paulo: Saraiva, 2005.

SARTORI, Giovanni. “Comparación y método comparativo.” In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Comp.) La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 – 50.

SEGRERA, Francisco López. **América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha / Francisco López Segre.** - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.

SCHEIDT, Eduardo. A democracia participativa na Venezuela da era Chávez e a questão dos Conselhos Comunitários: transformações em direção a uma nova cultura política? **Anais do XII Encontro Internacional da ANPHLAC - Campo Grande – MS, 2016.**

SINGER, Paul. Introdução à Economia Solidária, 1º Ed. – São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas.** 8.ed. - São Paulo : Contexto, 2012.

SINGER, Paul. **Uma utopia militante: Repensando o socialismo.** – Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.**

VEIGA, Sandra Mayrink; FONSECA, Isaque. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação.** – Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001.

VENEZUELA. *Ministerio de Comunicación e Información. LA MISIÓN VUELVAN CARAS LIBRA SU BATALLA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN.* Abril de 2005.

VENEZUELA. *MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS COMUNAS Y LOS MOVIMIENTOS SOCIALES. MEMORIA Y CUENTA AÑO 2015*. CARACAS, 2016.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.