

O Papel de Atores Governamentais e da Sociedade Civil na Formação da Agenda Governamental

Autoria: Marcelo Marchesini da Costa

Resumo

Este trabalho analisa o papel desempenhado por atores governamentais e da sociedade civil no processo de formação da agenda governamental brasileira e venezuelana. Foi realizado um estudo de caso sobre a política de economia solidária desses países. Tais políticas surgiram em momentos próximos e contextos que apresentavam semelhanças, porém foram resultado de processos bastante distintos. O que se deseja destacar neste artigo é quais atores tiveram participação no surgimento dessas políticas. Além disso, analisa-se que recursos e interesses estiveram envolvidos. Percebe-se que a política de economia solidária brasileira é resultado de uma forte articulação de atores da sociedade civil, enquanto a política venezuelana decorre principalmente de ação de atores governamentais. Por fim, há uma reflexão que se coloca a partir da comparação das políticas em questão com os atores que tiveram participação em cada caso.

Introdução

O conjunto de ações de um governo em determinado momento configura a agenda governamental. Essa agenda evidencia a normalidade ou debilidade da vida pública, pois indica quem define e como se justificam os problemas públicos e as prioridades do governo (VILLANUEVA, 2000).

As políticas públicas, dessa forma, são parte da agenda governamental. Cada política, no entanto, pode surgir de diferentes formas, mesmo no interior de um mesmo governo. Considera-se que, no processo de formação da agenda governamental, participam atores governamentais e não governamentais, procurando inserir, manter ou finalizar determinada política pública.

Nesta pesquisa foram analisadas as políticas públicas de economia solidária existentes no Brasil e na Venezuela. As ações foram iniciadas pelos governos centrais desses países, respectivamente, em 2003 e 2004. Apesar do período bastante próximo para o surgimento de políticas que possuem grande identidade, conforme se pode perceber nas entrevistas, os processos de origem foram bastante distintos.

Utiliza-se neste trabalho, como principal suporte teórico, a formulação sobre agenda governamental de John Kingdon (1995), que é considerada referência na área por autores brasileiros e estrangeiros (BIRKLAND, 2001; SOUZA, 2003). Segundo essa teoria, o processo de formação da agenda governamental é marcado pela interação de atores governamentais e da sociedade civil, em fluxos de problemas, alternativas de ação e política. Quando esses três fluxos convergem, há uma janela de oportunidade para políticas públicas, que pode ser aproveitada dependendo da interação que se estabelecer entre os atores (KINGDON, 1995).

Percebe-se, dessa forma, que uma adequada caracterização e análise do papel dos atores na origem de uma política pública pode ser relevante para a compreensão sobre suas características. Além disso, ao realizar um estudo comparado de duas políticas de um mesmo tipo, pode-se avançar na caracterização de diferentes estruturas sociais e políticas.

Nesta pesquisa foram realizadas cinco entrevistas semi-estruturadas na Venezuela e quatro no Brasil, no período entre julho e novembro de 2007. Os entrevistados eram atores chave nas políticas em questão, como uma ex-ministra venezuelana, o secretário nacional de economia solidária no Brasil, assessores governamentais nos dois países, um pesquisador venezuelano, dois representantes da sociedade civil brasileira e um deputado da Venezuela.

Após este breve introdução, o trabalho está estruturado em uma seção que apresenta as características da conjuntura do período analisado no Brasil e na Venezuela. Há então uma seção sobre a economia solidária e o início das políticas nessa área. Em seguida, é apresentada a teoria sobre agenda governamental, destacando o papel dos atores nesse processo. Logo após, há três seções em que se apresenta e analisa os dados obtidos. Concluindo, nas considerações finais, serão debatidos os resultados.

A conjuntura de Brasil e Venezuela e o surgimento das políticas de economia solidária

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

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

No caso dos países aqui analisados, chama atenção o aumento do desemprego no Brasil, que passa de 3,03% da população economicamente ativa em 1990 para 8,2% no ano 2000 (IPEA, 2006). Já na Venezuela, chama atenção o fato da pobreza ter atingido 49,4% da população em 1999 (CEPAL, 2008).

Considerando não apenas a administração pública, mas o mercado de trabalho como um todo, foram grandes os impactos e mudanças ocorridas. As políticas neoliberais levaram países como o Brasil à abertura desordenada do seu mercado nacional para a competição com outros países, causando níveis recordes de desemprego (POCHMANN, 2003).

Reagindo à globalização neoliberal, diversos movimentos, oriundos da sociedade civil, passam a se articular em redes para denunciar e combater os efeitos negativos desse processo (SIQUEIRA; CASTRO; ARAÚJO, 2003). Essas ações incluem desde manifestações de resistência até a organização de outros espaços, como o Fórum Social Mundial, que procura articular diversas entidades e indivíduos no debate e construção de alternativas para o mundo.

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

Ainda sobre sociedade civil, também é importante considerar que a mobilização social pode servir aos propósitos do neoliberalismo, na medida em que esse projeto necessita de organizações sociais ativas, que assumam as funções do Estado. Trata-se, também nesse caso, de uma redução das atividades do Estado e transferência para a iniciativa privada. A única

diferença é que, enquanto as atividades econômicas do Estado são transferidas para empresas que visam o lucro, suas atividades sociais são repassadas para organizações que teoricamente não têm fins lucrativos. A distinção que precisa ser destacada entre esses dois projetos é que, entre os propósitos daqueles que buscam a democratização está a participação social na definição e formulação de políticas públicas, enquanto na perspectiva neoliberal cabe à sociedade civil apenas implementar tais políticas, que são definidas em outras instâncias, sem participação (DAGNINO, 2004).

É evidente, no entanto, que a sociedade civil possui um papel decisivo nas eleições nacionais democráticas, e podem definir nesses momentos um maior grau de mudança ou continuidade nas ações dos governos. A América Latina vem passando, nesses primeiros anos do século XXI, por um momento de ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais (COUTINHO, 2006). Há um grande debate sobre como se caracterizam esses governos latino-americanos. Parte dos autores os caracteriza como nacionalistas, pois buscam reverter a aplicação de políticas neoliberais que abriram os mercados às importações e investimentos internacionais, porém destacando que esse processo não é generalizado, pois há continuidade do neoliberalismo em alguns países da região (COUTINHO, 2006). Por outro lado, há quem defenda que a maioria dos países latino-americanos se mantém com características populistas, em razão de um elemento comum que é uma imensa desigualdade social, que gera incapacidade estrutural para o funcionamento de uma democracia social capaz de reconhecer a lei e negociar direitos (TOURAINÉ, 2006).

Ainda em parte como consequência das políticas neoliberais, um dos maiores problemas que se coloca, sobretudo na América Latina, está na deterioração da noção do Estado como representante de uma coletividade (KLIKSBURG, 2005). As políticas públicas são uma forma de o governo tentar superar esse desafio, alocando seus recursos em busca de certos objetivos importantes para a sociedade. Se o governo falha na definição ou na implementação dessas políticas públicas, não atingindo os objetivos esperados, é natural que a sociedade fique insatisfeita, tendendo a identificá-lo como inadequado ou incapaz, podendo deixar de apoiá-lo, o que pode levar à perda da sua legitimidade. Assim, a eleição de sucessivos governos, mesmo alternando entre governantes e partidos distintos, pode levar à perda de legitimidade do próprio sistema político, quando a população não consegue ter suas necessidades atendidas. A desilusão com um governo que a população pensa representar a mudança pode levar à crença de que todos os partidos são iguais e ao rechaço à política (MARQUES; MENDES, 2006).

Nesse contexto, é importante analisar as características em comum e as particularidades das recentes experiências de novos dirigentes governamentais na América do Sul. Algumas hipóteses já levantadas afirmam que, entre as diferenças na forma de chegada ao poder dos governos latino-americanos, destaca-se que no Cone Sul as lideranças políticas têm consolidado mais claramente posições partidárias, enquanto na região andina os partidos foram amplamente suplantados por novos movimentos sociais (COUTINHO, 2006).

Dois dos casos de novos governantes que ganharam mais notoriedade foram as eleições do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e do presidente Hugo Rafael Chávez Frías na Venezuela. Esses líderes, no entanto, possuem inúmeras diferenças entre si. Lula é um ex-operário, que se destacou como liderança sindical antes de participar da fundação do Partido dos Trabalhadores, pelo qual disputou três eleições presidenciais antes de chegar à sua primeira vitória. Já Chávez é um ex-militar, que possui um passado de militância não partidária e vence a primeira eleição presidencial de que participa.

Também há grandes diferenças entre Brasil e Venezuela. O primeiro é um país de dimensões continentais, com uma economia bastante desenvolvida, enquanto o segundo é um

país menor e extremamente dependente do petróleo. Os dados da CEPAL (2008) mostram, por exemplo, que um terço do Produto Interno Bruto da Venezuela é fruto da exportação de petróleo.

O surgimento das políticas de economia solidária

No contexto de implementação de políticas neoliberais o desemprego e a pobreza crescem ao longo da América Latina (POCHMANN, 2003). Uma consequência bastante conhecida desse processo é o aumento da informalidade. Pelos mesmos motivos, ou seja, pela busca de uma forma de trabalho e geração de renda, o fenômeno da economia solidária se expande em diversos países (SINGER, 2002).

A economia solidária pode ser entendida como “experiências que se apoiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo ainda para a afirmação de ideais de cidadania” (FRANÇA FILHO, 2002, p.13). Um empreendimento de economia solidária pode assumir diferentes formas, como cooperativas, associações ou grupos informais, desde que haja democracia interna na tomada de decisões e seu funcionamento seja pautado pela cooperação (SINGER, 2002).

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

Há também uma diversidade de termos que se refere a fenômenos muito semelhantes à economia solidária. A política pública venezuelana, por exemplo, se apresentava inicialmente como *economia popular*, e passou em 2007 a ser chamada de *economia comunal*. Os entrevistados por essa pesquisa, no entanto, que em sua maioria conheciam tanto a política brasileira quanto a venezuelana, identificaram essas políticas como sendo do mesmo tipo, ainda que reconhecessem suas diferentes características.

No Brasil, antes mesmo da política nacional de economia solidária, nos anos 1990, houve um grande crescimento dos empreendimentos econômicos solidários, e também de entidades de apoio e fomento à economia solidária (SENAES, 2006). Já na Venezuela, um crescimento, até mesmo muito maior do que o brasileiro, ocorre apenas com o início da política pública (DIAZ, 2006).

A política pública de economia popular começa na Venezuela entre o final de 2003 e 2004. É preciso, no entanto, considerar a Constituição de 1999, como ponto de partida para essa política, pois naquele momento se inclui no texto constitucional termos como 'economia social' e o incentivo ao cooperativismo, que remetem à economia solidária. A incorporação desses conceitos é reivindicada por setores do movimento cooperativista previamente existente na Venezuela, e que hoje fazem oposição ao governo Chávez. Somente após a

tentativa de golpe e a paralisação da produção petroleira em 2002, no entanto, é que se inicia formalmente a política nacional de economia solidária. É importante destacar que a tentativa de golpe e a paralisação petroleira foram eventos que contaram com a participação de setores empresariais, da mídia, de militares e de grupos privados que estavam infiltrados inclusive na direção da empresa estatal de petróleo.

Finalmente, em 2003 a política venezuelana se inicia por meio da *Misión Vuelvan Caras*. A figura das missões refere-se à organização de forças-tarefa que funcionam como fundações e respondem diretamente ao presidente, com maior agilidade para contratações e recrutamento de pessoal (DIAZ, 2006). Os opositores do governo Chávez afirmam que essa é uma forma de reforçar o controle e a dependência da máquina pública em relação ao presidente.

A missão *Vuelvan Caras* é entendida pelo governo venezuelano como uma estratégia de transformação social, econômica e luta contra a pobreza por meio do desenvolvimento endógeno e sustentável (MINEC, 2007). A apresentação oficial da missão *Vuelvan Caras* afirma que este programa é o início do processo de constituição do novo modelo de desenvolvimento endógeno, rumo ao socialismo do século XXI (MINEC, 2007). O propósito básico do programa, que é também o que permite a sua identificação como uma política nacional de economia solidária é de “mudar o modelo econômico, alterando as relações de produção, com um enfoque no desenvolvimento endógeno (...) baseado na economia popular, centrada na equidade, solidariedade e cooperação” (MINEC, 2007).

Por fim, em 2004 é criado o Ministério para a Economia Popular, que passa a abrigar a *Misión Vuelvan Caras*. Essa política passa a ser tratada de forma prioritária pelo governo venezuelano, tanto em termos orçamentários como no plano da comunicação.

Já no Brasil, a política nacional de economia solidária surge em 2003, no primeiro ano do governo Lula, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego. O objetivo central da política brasileira de economia solidária é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, visando à geração de trabalho e renda, inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário (SENAES, 2007). Atribui-se grande ênfase à transversalidade dessa política, que deveria se materializar em ações com outros ministérios e órgãos do governo federal, além de parcerias com governos estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. A justificativa para a política remete à questão do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Seus objetivos específicos envolvem a articulação de políticas de finanças solidárias, a reformulação do marco legal de cooperativas e outros empreendimentos solidários, a difusão e fortalecimento de empreendimentos autogestionários, a produção de conhecimento voltado para a economia solidária e ainda o fortalecimento de espaços de organização e participação da sociedade civil (SENAES, 2007).

Após essa breve introdução sobre o contexto em que surgem as políticas públicas analisadas e sobre a economia solidária, é o momento de apresentar a teoria sobre formação da agenda governamental.

Os atores envolvidos na formação da agenda governamental

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

Os atores que interagem na formação da agenda governamental se dividem entre um bloco de atores governamentais e um de atores da sociedade civil, lembrando ainda que é

comum o trânsito desses atores de um grupo para outro. Ou seja, um acadêmico pode virar dirigente governamental, ou esse ser afastado e passar a atuar com um grupo de pressão, por exemplo.

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

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

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

O Poder Legislativo, segundo o modelo de Kingdon, é outro setor que reúne atores da esfera governamental importantes na análise de uma política pública. Kingdon (1995) reconhece, em nível federal, senadores e deputados como tão importantes quanto o Poder Executivo no processo de formulação das políticas públicas. Sua importância estaria tanto na formação da agenda quando na especificação das alternativas, pois é constantemente necessário alterar ou criar leis para normatizar políticas públicas, e a discussão no Congresso possibilita publicidade para as questões.

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

Mais uma vez, ao tratar de importância da assessoria legislativa, Amorim Neto (2006) pontua diferenças entre a realidade estadunidense e a latino-americana. Segundo este autor, as legislaturas latinas não dispõe de assessores em quantidade e com qualidade suficiente para

auxiliar os parlamentares na formulação e avaliação de políticas públicas. Por essa razão, a indicação para um ministério exerce grande atração em um parlamentar, pois só assim ele efetivamente irá interferir com as políticas públicas. Também contribui para isso o fato de, na América Latina, ao contrário dos Estados Unidos, o parlamentar indicado para um ministério não precisar renunciar, bastando para tanto licenciar-se (AMORIM NETO, 2006).

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

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

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

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

Segundo Kingdon (1995), a opinião pública pode ter impacto na agenda de políticas públicas tanto promovendo determinadas propostas como bloqueando outras, mas há limites para essa influência.

Análise do papel de atores governamentais na política pública brasileira e venezuelana

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

como alguém que influencie a política de economia solidária.

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

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

Lula não parece utilizar nenhum dos recursos de que dispõe para influenciar a política brasileira de economia solidária. Sua participação no processo, no único momento em que isso apareceu nas entrevistas, teria sido quando foi convencido da importância dessa política por Paul Singer, que é conhecido como um importante economista, pesquisador da economia solidária e militante do Partido dos Trabalhadores, e que veio a ser o primeiro secretário nacional de economia solidária. O fato de ter inicialmente considerado Singer para outro cargo no governo, como foi apontado nas entrevistas, quando relatado que Lula pretendia nomeá-lo para uma diretoria do BNDES, no entanto, traz a dúvida de se Lula estava convencido da necessidade da política de economia solidária, ou apenas da participação de Singer em seu governo. Na verdade, “a Presidência” foi ainda citada uma segunda vez na entrevista com um representante da sociedade civil, que relatou, em tom de brincadeira, que este seria o ator que impede um avanço maior da política de economia solidária no Brasil.

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

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

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

Completando a participação dos atores do poder Executivo na formação da agenda governamental venezuelana, pouco foi dito sobre a participação de servidores de carreira nesse processo. Não se percebe, ao contrário do que aponta a teoria, os servidores de carreira

aproveitando-se de recursos como a sua estabilidade no serviço, que os permitiria desenvolver um conhecimento especializado e relações com o Congresso e grupos de pressão para influenciar a agenda.

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

Mesmo não sendo citados diretamente pelos entrevistados, no caso venezuelano é possível entender que há alguma referência aos servidores na identificação, feita por diversos entrevistados, do problema que é adotar as políticas do governo Chávez com “base nas velhas estruturas”, “concebidas do ponto de vista capitalista”, onde “predominava o burocratismo, a corrupção e a ineficiência”. Esse problema, da estrutura do Estado, teria sido justamente o que levou o governo a optar por implementar inicialmente a política de economia popular por meio da Missão Vuelvan Caras, e não pela estrutura dos Ministérios então existentes. Portanto, na Venezuela há indícios de que a participação de servidores pode ser mais efetiva para barrar a entrada de um novo item na agenda governamental do que para promovê-la.

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

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

No Brasil, por sua vez, a participação do Legislativo federal parece ser ainda menor. Nenhuma lei tratando especificamente de economia solidária foi aprovada. As únicas leis que passam pelo Congresso brasileiro e tratam da economia solidária o fizeram de forma indireta, ao incorporar a Secretaria Nacional de Economia Solidária na administração pública federal e na aprovação das leis do sistema de planejamento e orçamento, como no Plano Plurianual de 2004-2007. Um sinal de que pode crescer a atuação do Legislativo na agenda governamental da economia solidária está na recente criação de uma frente parlamentar em defesa da economia solidária, o que ainda assim é um fórum mais frágil do que a subcomissão permanente existente na Assembléia Nacional venezuelana.

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

A sociedade civil e as políticas públicas de economia solidária

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

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

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

As universidades, sobretudo as públicas, também abrigam organizações de economia solidária, como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. Essas organizações tiveram uma importante participação na difusão da economia solidária, como ficou claro nas entrevistas. Além disso, verifica-se que as organizações que trabalham com economia solidária nas universidades e, em menor escala, nos sindicatos, são as mais frequentes origens dos dirigentes governamentais da política pública brasileira de economia solidária.

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

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

Os grupos de interesse brasileiros que priorizam a economia solidária fizeram uma opção explícita por buscar influenciar pautas concretas das políticas públicas, como exemplificou um dirigente da SENAES, ao afirmar que a criação dessa secretaria foi uma demanda do Grupo de Trabalho de Economia Solidária do Fórum Social Mundial.

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

visibilidade parece um fator preponderante para a relevância dos grupos de interesse.

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

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

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

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

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

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

favoráveis ao governo.

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

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

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

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

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

No caso brasileiro a única citação à mídia obtida nas entrevistas ocorreu quando se citou que a mídia é capaz de difundir as práticas da economia solidária sem reforçar ou mesmo utilizar o conceito da economia solidária. Ou seja, não se percebe que a mídia tenha participação na formação da agenda governamental de economia solidária, mas que essa mídia, talvez de forma semelhante e reforçando a concepção de muitos setores da sociedade, encara a economia solidária como uma forma de minimizar os problemas do atual sistema

socioeconômico.

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

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

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

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

Nesse ponto é importante destacar que os atores mais relevantes para a inclusão de determinado item nas políticas públicas revelam modelos distintos de formação da agenda (COBB; ROSS; ROSS, 1976). Ao modelo de 'mobilização' correspondem os itens que entram na agenda por iniciativa governamental, mas que precisam se expandir para uma agenda pública que envolva a sociedade civil. Já o modelo de 'iniciativa interna' também corresponde a itens originários do governo, porém que não precisam envolver a sociedade para a sua implementação (COBB; ROSS; ROSS, 1976). Uma política típica do modelo 'mobilização' normalmente requer a aceitação do público e algum grau de mudança de comportamento por parte da população. Uma das formas de buscar essa aceitação é por meio da cooptação de elites de determinados setores. Já no modelo 'iniciativa interna', em geral é maior a chance de sucesso na implementação, pois não é necessário expandir a agenda para outros atores além dos governamentais.

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

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

É questionável essa relação entre um padrão das formas de incorporação de um item na agenda governamental e as características da sociedade, já que um mesmo governo pode comportar políticas públicas originárias de diferentes processos. A ocorrência de uma forma predominante pode variar conforme a conjuntura política, as condições da economia e vários outros fatores. Esses modelos, entretanto, podem ser relevantes para indicar as possibilidades de uma política pública vir a ser prioritária.

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

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

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

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

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

Considerações finais

A conjuntura vivenciada por Brasil e Venezuela, assim como diversos outros países latino-americanos, apresentava vários elementos em comum no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Nesse contexto, foram eleitos novos governantes para esses países, representando de alguma forma uma mudança em relação aos governos anteriores, e esses novos governantes implementaram políticas nacionais de economia solidária. Ao mesmo tempo, os países em questão apresentam diversas particularidades em sua estrutura social, econômica e política, que marcaram de forma bastante diferente a origem e as características dessas políticas.

A teoria sobre formação da agenda governamental apresentou uma consistência bastante grande frente aos dados analisados. Entretanto, como foi elaborada a partir da realidade estadunidense, que é bastante distinta da latino-americana, foi possível perceber nesta pesquisa algumas possíveis omissões. O estudo de apenas dois casos, no entanto, é insuficiente para uma afirmação mais geral. Como seria necessário um estudo de um número

maior de casos para questionar a teoria, aqui só é possível levantar algumas hipóteses.

Em primeiro lugar, percebe-se que os processos constituintes na América Latina são uma realidade bastante freqüente. Nesses momentos parece haver uma redefinição de toda a lógica de formação da agenda governamental, já que são redefinidos os recursos e processos de que dispõe e se insere cada ator. Por outro lado, esse parece ser um dos poucos momentos, em que o legislativo dos países latino-americanos consegue ter real influência na agenda governamental.

A pesquisa mostrou também que a política brasileira de economia solidária foi fruto claramente de uma articulação de entidades da sociedade civil que souberam se articular para ganhar coesão e difundir suas idéias. Foi fundamental, no entanto, a presença de Paul Singer como um interlocutor privilegiado, que tinha tanto legitimidade entre o movimento de economia solidária quanto no Partido dos Trabalhadores, do presidente Lula. Já na Venezuela, a política foi uma iniciativa governamental, a partir das condições geradas pela Constituição de 1999 e das ações tomadas pela oposição ao governo.

Dessa origem distinta, destaca-se que a política brasileira conquistou um espaço quase intocável no governo, porém com espaço de atuação bastante limitado, enquanto a política venezuelana adquiriu status de prioridade governamental. Esses dados sugerem que pode haver um padrão em que a iniciativa externa seja uma forma de alterar a agenda governamental, porém de maneira marginal, enquanto as prioridades do governo sejam incluídas na agenda por meio de ação dos próprios governantes.

Por fim, espera-se que este trabalho tenha mostrado a importância de analisar e desenvolver teorias com base na realidade não só brasileira, como latino-americana, já que há inúmeras características que os países dessa região compartilham. Além disso, mesmo nas particularidades, a experiência de outros países com os quais haja algo em comum pode gerar novas idéias e aprendizados, desenvolvendo e fortalecendo essas sociedades.

Referências

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

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

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

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

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

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

DIAZ, B. Políticas públicas para la promoción de cooperativas en Venezuela (1999-2006). In: **Revista Venezolana de Economía Social**. Ano 6, nº 11, p.149-183. 2006.

FRANÇA FILHO, G.C. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia

- Popular: traçando fronteiras conceituais. In: **Bahia Análise & Dados**, v.12, nº 1, p.9-19. Salvador: Jun. 2002.
- FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J-L. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- IPEA. **O estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade, 2006**/Paulo Tafner, editor. - Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995.
- KLIKSBERG, B. Public administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. In: **International Review of Administrative Sciences**. Vol.71, p.309-326, 2005.
- LAVILLE, J-L.; FRANÇA FILHO, G.C. Conclusão. In: FRANÇA FILHO et al.(orgs.) **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 26, nº1 (101), p.58-74. Jan./mar. 2006.
- MINEC. **Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal** Disponível em <<http://www.minec.gov.ve>>. Acesso em: 26.jan.2007. 2007.
- POCHMANN, M. Desempleo y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula. In: **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n.184, p.102-114, mar/abr. 2003.
- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. In: **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.21, nº1, p.109-130, jan./abr.2006
- SENAES. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006.
- SENAES. **Secretaria Nacional de Economia Solidária** Disponível em <http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp>. Acesso em: 26.jan.2007.
- SINGER, P. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, B.S. (org.) **Produzir para viver**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SIQUEIRA, C.E.; CASTRO, H.; ARAÚJO, T.M. A globalização dos movimentos sociais: resposta social à Globalização Corporativa Neoliberal. In: **Ciênc. Saúde Coletiva**. Vol.8, nº4, p.847-858, Rio de Janeiro, 2003.
- SOUZA, C. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, p.15-20. 2003.
- TOURAINÉ, A. Entre Bachelet y Morales, existe uma izquierda em América Latina? In: **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, nº 205. set./out.2006.
- VILLANUEVA, L. A. Estudio Introductorio. In: **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.