

DE VOLTA À AGENDA: ECONOMIA SOLIDÁRIA E A (RE)CONSTRUÇÃO DA SUA IMAGEM

Lillian Tassim Salatino¹
Ana Cláudia Niedhardt Capella²

Resumo

Este trabalho investigará como a imagem da política pública de Economia Solidária (ES) reascendeu na agenda federal brasileira em 2023, com a volta de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República (governo Lula III). A pesquisa terá como foco a agenda governamental da Presidência, com ênfase no papel do presidente na sua formulação. O principal documento analisado será o Relatório do Grupo Técnico de Trabalho da Comissão de Transição Governamental 2022, produzido no período de transição entre os governos. Esse relatório tem relação direta com a Presidência, pois sua elaboração é coordenada por lideranças políticas escolhidas pelo presidente eleito, que nomeia os integrantes do gabinete de transição conforme previsto em lei. Trata-se, portanto, de um instrumento político-estratégico da presidência, que orienta o planejamento inicial do novo governo. O relatório sintetiza diagnósticos e recomendações sobre diversas áreas, inclusive o campo do trabalho e da economia solidária. A pesquisa adotará abordagem qualitativa, com análise de conteúdo assistida por software, articulando os modelos de Múltiplos Fluxos (Kingdon) e de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner e Jones). O objetivo é compreender os mecanismos que permitiram a reinserção da ES na agenda presidencial e os processos envolvidos na construção de sua imagem como política pública.

1 Contextualização do Tema

Este trabalho insere-se no campo das Políticas Públicas, área multidisciplinar voltada ao estudo da ação (ou inação) do Estado — isto é, daquilo que o governo decide ou não fazer (Dye, 1984). O foco está no processo de formação da agenda governamental (*agenda-setting*), considerando que a atenção do governo é um recurso escasso. Torna-se, portanto, essencial compreender quais temas conseguem captá-la e como se dá o processo de priorização.

Nesse contexto, a pesquisa analisa a Economia Solidária (ES) na agenda presidencial federal brasileira, com foco em sua reascensão em 2023. A questão central é investigar quais fatores permitiram sua reinclusão e de que forma se desenvolvem os processos de definição de problemas, proposição de soluções e dinâmica político-institucional, evidenciando a construção da imagem da política pública.

A ES representa um caso exemplar para compreender os processos de formulação, interrupção e retomada de políticas no Brasil. O recorte temporal (2023) foi definido considerando a recriação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). A pesquisa contribui para o debate sobre a formação da agenda, explorando um tema ainda pouco estudado sob a ótica da construção da imagem e da atenção governamental.

¹ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). Bacharela em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), lillian.tassim@gmail.com.

² Professora Doutora do Departamento de Administração Pública na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), ana.capella@unesp.br.

2 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é compreender como a imagem da ES foi reconstruída na agenda presidencial federal brasileira em 2023, com base nos fluxos de problemas, soluções/alternativas e política, conforme proposto por Kingdon (2003), articulados ao modelo do Baumgartner e Jones (1993). Para alcançar esse propósito, busca-se identificar quais interpretações de problemas moldaram a política; quais alternativas foram selecionadas e de que forma foram difundidas; qual a influência do contexto político-institucional para a formação da agenda; como ocorre a junção dos fluxos propostos por Kingdon; quais são os momentos críticos ou janelas de oportunidade que favorecem mudanças; e qual o papel desempenhado pelo empreendedor de políticas nesses processos.

3 Metodologia

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa e interpretativa, centrada na análise documental e na análise de conteúdo, orientada teoricamente pelos modelos de formação de agenda de John Kingdon (2003) e de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993).

3.1 Seleção documental e modelos analíticos

A análise empírica terá início com a leitura exploratória do relatório do Grupo Técnico de Trabalho da Comissão de Transição Governamental de 2022, documento público disponível na internet, com 89 páginas. Esse relatório foi escolhido por sua centralidade no processo de transição presidencial e por expressar as diretrizes e diagnósticos iniciais do novo governo, sendo elaborado por equipes indicadas pelo presidente eleito. Trata-se, portanto, de um instrumento estratégico que permite observar como determinados temas, como a Economia Solidária, foram diagnosticados, priorizados e enquadrados na fase inicial da formulação da agenda federal.

A análise será conduzida com base nas variáveis propostas por Kingdon (2003): os fluxos de problemas, alternativas e contexto político-institucional. Segundo o modelo de Kingdon, a formulação da agenda depende da convergência desses três fluxos: o fluxo dos problemas (reconhecimento público de questões relevantes), o das alternativas (disponibilidade de soluções viáveis) e o da política (contexto institucional e disposição para mudanças). A inserção de temas na agenda ocorre quando esses fluxos se alinham, abrindo janelas de oportunidade. Nesses momentos, destaca-se o papel dos empreendedores de políticas — atores que investem tempo e recursos para promover suas propostas.

A análise documental dos fluxos “problema” e “solução” será orientada pela identificação das ideias presentes no documento selecionado. Para isso, será utilizado o referencial de Deborah Stone (2002), que, embora não proponha um modelo específico de

agenda-setting, analisa a construção dos problemas por meio de narrativas simbólicas (como declínio e progresso), figuras de linguagem e uso estratégico de dados. As soluções, por sua vez, representam formas de exercício do poder, como indução, criação de regras e persuasão.

Por fim, o fluxo “política” será aprofundado com base em estudos de caso sobre a Economia Solidária, buscando compreender os mecanismos institucionais, os atores envolvidos e as dinâmicas que favorecem ou dificultam a continuidade da política.

3.2 Codificação, uso do NVivo e limitações metodológicas

A organização e análise dos dados serão feitas com o software NVivo, com base nas categorias dos modelos teóricos, facilitando o cruzamento e a interpretação das informações políticas.

Reconhece-se, contudo, que a abordagem qualitativa tem limitações quanto à generalização dos resultados. O recorte temporal e a seleção documental podem não abranger manifestações informais ou nem todos os documentos da esfera federal. A orientação teórica e interpretativa da análise pode omitir dimensões relevantes do processo político, e a dependência de documentos públicos restringe o acesso a informações estratégicas não oficialmente divulgadas.

4 Síntese dos Resultados

Esta pesquisa, ainda em fase inicial, parte do estudo de Nagem e Silva (2013), que analisou a política de Economia Solidária (ES) no âmbito federal, utilizando o modelo de Kingdon. Os autores trabalharam com dados sobre desemprego, produção acadêmica, informações político-institucionais e orçamentárias, concluindo que fatores como o alto desemprego, a difusão do conceito de ES e a eleição de Lula em 2003 abriram uma janela de políticas, apesar das limitações observadas na execução da política naquele período. O empreendedor de políticas identificado foi Paul Singer, figura central nesse processo, segundo os autores.

O presente estudo altera o recorte temporal, considerando a retomada da política de ES, com foco específico no papel do presidente e do ministério responsável, além de utilizar novos dados. O objetivo é compreender a recente reconstrução da imagem da política pública de ES e os processos que favoreceram sua reinserção na agenda federal em 2023. Ressalta-se que Paul Singer, apontado como empreendedor de políticas em 2003 por Nagem e Silva, faleceu em 2018 e, portanto, não participou desse novo momento da política.

5 Referências

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

STONE, D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. Nova York, Norton & Company, 2002.

DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984

KINGDON, J. Agendas, Alternatives and Public Policies. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e Execução das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], v. 21, n. 46, 2013. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/34464>>. Acesso em: 26 maio de 2025.