



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Redes de relações dentro e fora do Estado no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do Governo Federal voltadas à economia solidária

Gabriela Cavalcanti Cunha

Universidade de Brasília

gabrielaccunha@yahoo.com.br

Esta comunicação trata da rede de políticas públicas de economia solidária no plano federal – considerando não apenas as relações que se estabelecem dentro e fora do Estado no âmbito do programa setorial a cargo da Secretaria Nacional de Economia Solidária vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE), mas também de outros programas, ações e projetos espalhados pelos órgãos federais e voltados total ou parcialmente para a economia solidária, e que compõem a rede mais ampla de políticas direcionadas ao tema.

Economia solidária é termo de crescente reconhecimento para designar um conjunto diversificado de atividades econômicas (produção de bens ou serviços, comercialização, consumo, finanças) de base associativa e autogestionária. Solidariedade, cooperação e autogestão no plano econômico não são práticas novas, mas no Brasil emergem sob formas recriadas principalmente a partir dos anos 1980 e 1990, como uma das respostas dos trabalhadores às transformações do mundo do trabalho, em particular aqueles que estão há muito tempo fora do setor assalariado formal ou que nunca estiveram nele. Sua expansão contou historicamente com o apoio de organizações sociais diversas, como entidades religiosas, sindicatos, universidades, organizações não-governamentais, movimentos rurais e urbanos. Mais recente é o apoio de agentes governamentais e a criação de estruturas e políticas públicas específicas – a princípio no plano local e estadual e, a partir de 2003, também no plano federal, com a criação da SENAES/MTE, encarregada do programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* nos Planos Pluri-Anuais do Governo Federal 2004-2007 e 2008-2011, bem como pela articulação com outros órgãos federais. É nesse contexto que se configura uma complexa rede de relações não-hierárquicas envolvendo atores dentro e fora do Estado em torno da formulação e execução de políticas públicas, e que constitui uma das dimensões de análise de pesquisa de doutorado em andamento.

A primeira seção deste texto trata de aspectos gerais das abordagens analíticas em torno



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

de redes, sugerindo que estas trazem contribuições importantes para a análise da construção de políticas de economia solidária no Governo Federal, cujas características apontam para um caso do que a literatura vem chamando de *rede de políticas públicas*. A segunda seção traz um histórico e caracterização da rede, a partir de elementos empíricos extraídos da pesquisa. A terceira e quarta seções apontam, em caráter preliminar, alguns desafios que emergem em termos de institucionalização, gestão e coordenação da rede.

1. Redes de políticas públicas: para além da dicotomia indivíduo-estrutura no olhar sobre o funcionamento do Estado e a produção de políticas

Desde meados dos anos 1960 e mais fortemente a partir dos anos 1980, observa-se nos estudos de diferentes disciplinas que enfocam políticas públicas uma preocupação crescente em oferecer uma visão mais adequada sobre a participação de diferentes atores, incluindo não-estatais, nos processos de produção de políticas públicas. Diante da constatação de que, em sociedades complexas como as contemporâneas, esses processos raramente ocorrem por meio de hierarquias tradicionais do tipo weberiano, tampouco por meio de mercados autônomos, ganhou força a ideia de que, ao invés, seriam produzidos por arranjos híbridos formados por um conjunto de relacionamentos entre atores individuais e/ou coletivos de naturezas, trajetórias e objetivos distintos. Entre as possíveis abordagens a respeito, vêm se destacando aquelas que, sob enfoques muitas vezes mais recriados e recombinações que propriamente novos, sugerem o uso das *redes de políticas públicas* como ferramenta conceitual e analítica.

A análise de redes de políticas públicas insere-se em uma tendência mais ampla dentro das ciências sociais de interesse pelas redes. De modo geral, a ideia de redes tem sido utilizada nas ciências sociais mais frequentemente como metáfora, a fim de sugerir uma representação de um campo constituído por interações entre atores diversos (por ex. na *figura 1* do ANEXO, extraída do primeiro *Atlas da Economia Solidária*, 2005).

Mas o foco preferencial nas interações e redes a partir delas formadas não surge agora nas ciências sociais, remetendo na verdade a precursores clássicos¹. O interesse renovado

¹ Evidentemente a preocupação com as interações está sempre presente nas ciências sociais, mas em geral parte ou do foco nos atores individuais ou nas macro-estruturas sociais. Para Marques (1999), uma das principais contribuições da análise de redes é redirecionar o foco para as próprias interações, recuperando a



volta nos anos 1970, particularmente em trabalhos que se propõem a resgatar os vínculos entre sociologia e economia, entre eles Granovetter (1973), que muito contribuiu para popularizar a análise de redes a partir de estudos no âmbito da chamada “nova sociologia econômica”. Desde então, a análise de redes sociais ganhou espaço nas ciências sociais como procedimento metodológico, sobretudo para descrever padrões de relações de maior complexidade empírica². Nesta perspectiva, a proposta é o uso das redes como ferramenta analítica, ao invés do já mencionado uso metafórico mais amplamente disseminado.

Isso significa reconstruir as redes a partir de dados empíricos, inclusive com a possibilidade de contar com sofisticados *softwares* de representação gráfica e análise quantitativa, o que não dispensa o uso de técnicas qualitativas para identificação e caracterização dos vínculos. A análise de redes se interessa não só pelos vínculos em si, mas também pelas características assumida pela própria rede, enquanto complexa estrutura social³. Os atores que integram a rede podem ser pessoas, grupos, entidades ou organizações, a depender das escolhas analíticas do pesquisador, embora a grande maioria dos estudos sobre redes de políticas optem por reconstruir a rede a partir dos vínculos entre organizações (ver nota 4). Os vínculos podem ser de vários tipos e conteúdos, não se limitando às relações formais entre estruturas organizacionais, mas, de modo talvez até mais relevante, também as relações informais. Podem ainda envolver tanto elementos e recursos materiais como

tarefa de uma *sociologia relacional* (termo difundido por White, Emirbayer e outros), remetendo a precusores como Simmel. Mas pode-se acrescentar que a superação da dicotomia – que permeia toda a história do pensamento sociológico – entre os pólos dos determinantes estruturais e da ação racional também ecoa os esforços anti-utilitaristas para construir um “paradigma do dom” (CAILLÉ, 2002), tributário de Mauss e seu célebre ensaio sobre vínculos (de rivalidade ou aliança) por trás da circulação de objetos e pessoas nas economias do dom.

² A possibilidade de aplicação analítica envolve inúmeros temas, mas alguns exemplos de estudos em que a análise de redes tem sido mais utilizada são: funcionamento de mercados, formação de identidade e mobilização coletiva em movimentos sociais, escolhas eleitorais e participação política, ou relações entre elites políticas e econômicas e claro, sobre o tema que nos interessa aqui, processos de formulação e implementação de políticas públicas. A respeito, ver Marques (2007), que também tem sido pioneiro na introdução do método no Brasil em seus estudos sobre o papel das redes em políticas urbanas municipais.

³ O foco na *estrutura* da rede aparece principalmente em abordagens metodológicas de tipo quantitativo, neste caso debruçando-se sobre variáveis como: grau de intensidade e densidade das relações; centralidade de determinados atores e existência de atores isolados; e medidas de coesão e de equivalência estrutural, para determinar padrões de interação, influência, cooperação e competição. Já metodologias de tipo qualitativo tendem a focar menos na estrutura e mais no *conteúdo* dos vínculos analisados, a partir de técnicas como entrevistas em profundidade, análise do discurso ou observação participante. Esta pesquisa adota o segundo caminho, embora com a ressalva de que a oposição entre métodos quantitativos-qualitativos – existente aliás no conjunto das ciências sociais – seria um equívoco, e preferindo ao invés, na linha de Börzel (1998) e outros, considerá-los complementares.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

imateriais, por ex. informações e ideias, e ser de diferentes intensidades que valem a pena ser estudadas, trazendo à tona a ideia de Granovetter (1973) de que laços fracos são tão importantes como os fortes (embora por outras razões, como a comunicação com ambientes externos e com outras redes).

Nos estudos sobre políticas públicas e relações Estado-sociedade, os desenvolvimentos recentes em torno do conceito de redes devem muito ao marco analítico da chamada “intermediação de interesses”, emergindo como alternativa às perspectivas pluralistas ou corporativistas (e suas versões renovadas) que durante muito tempo predominaram (BÖRZEL, 1998). Porém, também adquiriram grande visibilidade na literatura sobre “governança”, em especial com a disseminação da noção de “governança sem governo”, a partir tanto da escola da “nova gestão pública” (*new public management*) quanto das abordagens participacionistas da política. Embora Peters e outros alertem que esta noção não encontre a mesma correspondência no mundo real, já que *governos continuam a governar*, não se pode negar o maior peso de redes, parcerias e mercados (sobretudo internacionais) nos processos de políticas públicas, tornando-os muito mais complexos (PETERS & PIERRE, 1998).

Há um extenso debate na literatura sobre as definições em torno do conceito de “rede de políticas públicas”, bem como sobre suas vantagens e desvantagens enquanto ferramenta analítica (BÖRZEL, 1998; CHAQUÉS, 2004). Sem entrar nos meandros deste debate, é possível identificar algumas características básicas que parecem emergir das várias definições: a existência de uma *pluralidade de atores* envolvidos em relações (formais e informais) de *interdependência*; o caráter *continuado* destas relações; o caráter *não-hierárquico* destas relações; e a possibilidade de que essas relações sejam *rompidas* por um ou mais de seus integrantes. Várias questões surgem a partir destes pontos: o que garante que as relações sejam não-hierárquicas, já que os atores têm diferentes pesos? Qual o grau de interdependência vinculada aos vários tipos de recursos envolvidos? Diante da pluralidade de atores envolvidos e da natureza não-hierárquica, como é possível coordenar e controlar suas ações? Como introduzir mudanças e inovações nas políticas da rede, principalmente em redes mais fechadas, com núcleo restrito de atores? Como lidar com a possível ruptura, mesmo em redes institucionalizadas (por ex. por rotatividade de atores, esvaziamento de espaços etc.)?

Para examinar de perto questões como estas, a literatura conta com várias tentativas de criar tipologias ou modelos de ampla aceitação. De modo geral, algumas das dimensões mais



comumente encontradas na elaboração destes são (cf. CHAQUÉS, 2004: 63-94):

- *número e tipo de atores* envolvidos na rede;
- *estrutura e grau de institucionalização* da rede: desde espaços de interação hiper-socializados, com normas e regimentos bem estabelecidos, como conselhos e comissões, até interações de caráter mais informal, como reuniões; e aspectos como frequência, duração e simetria ou reciprocidade destas interações, tipo de coordenação de tarefas (hierárquica, horizontal, consultiva), natureza das relações (conflito, cooperação, competição) e estabilidade no tempo.
- *funções* da rede, relacionadas em sentido amplo ao chamado “ciclo” da política pública (ou etapas sobrepostas), como: canalizar o acesso de atores para discussão de problemas e formulação de alternativas; mobilizar recursos humanos, materiais e cognitivos para a implementação e gestão de medidas concretas sobre os problemas etc.;
- *padrões de comportamento*: aberta e orientada a buscar soluções inovadoras, ou fechada a fim de manter o *status quo*;
- *relações de poder*: dizem respeito ao grau de autonomia das organizações envolvidas; podem ser mais ou menos simétricas ou então envolver a predominância e controle do Estado ou, ao invés, de determinados grupos sociais.

Por outro lado, a análise de redes também enfrenta críticas de ordem teórica e metodológica, sendo para muitos ambígua e mesmo desprovida de valor analítico (DOWDING, 1994), enquanto outros indicam a necessidade de complementação com outras abordagens, o que parece mais relevante e construtivo, no sentido de servir para aprimorar o olhar sobre as redes e não meramente abandoná-lo de todo. Uma destas críticas, talvez a mais frequente, diz respeito à dificuldade da análise de redes para explicar como se produzem *mudanças* nas políticas públicas, justamente por seu foco maior nos aspectos ligados à estabilidade (SMITH, 2003). Aqui, contribuições potencialmente complementares às da análise de redes trazem um foco decisivo sobre o papel das ideias e do conhecimento na produção de políticas, numa tendência crescente observada na ciência política, inclusive no Brasil (FARIA, 2003). Outra crítica comum é a de que faltaria à análise de redes maior fôlego para se debruçar sobre o papel de normas e arranjos institucionais (CHAQUÉS, 2004). Neste caso, a suposição generalizada é a de que a análise de redes operaria melhor se empregada dentro de marcos teóricos neo-institucionalistas, sob a compreensão de que as redes não operam no vácuo, e sim inseridas em contextos institucionais específicos – aliás, para alguns a análise de redes seria na verdade uma variante do institucionalismo (PETERSON, 2003). No caso da pesquisa



em andamento, cabe ainda ressaltar a potencial combinação do olhar da análise de redes sobre detalhes do mundo empírico da produção de políticas públicas com a análise de classe, de modo a não perder de vista a inserção destas políticas e das formas do Estado em um sistema capitalista, em especial as lutas sociais que também nelas se manifestam, reunindo assim questões de ordem micro e macroanalíticas (COLLYER, 2003).

2. Histórico e principais atores da rede de políticas públicas de economia solidária

Esta rede se materializa objetivamente no plano nacional a partir de duas percepções normativas acerca da política, frequentemente destacadas dentro do próprio campo: 1) sua natureza transversal (na dimensão das relações dentro do Estado), envolvendo diferentes áreas setoriais, em maior ou menor grau, em formulação, financiamento, gestão, difusão, implementação; e 2) sua natureza participativa (na dimensão das relações Estado-sociedade), envolvendo atores não-governamentais desde a gênese da Secretaria Nacional à construção de espaços de diálogo e concretização de parcerias para execução das diversas ações e projetos.

A rede compõe-se de organizações estatais e não-estatais (e atores nela inseridos)⁴, cujos vínculos e relações muitas vezes precedem a introdução do tema na agenda pública federal. O próprio universo da economia solidária envolve atores sociais muito diversificados, com os mais diferentes graus de organização e de autonomia em relação a outros atores, indo desde grupos de produção pequenos e em grande parte informais até fábricas recuperadas pelos operários em sistema de autogestão, passando ainda por cooperativas urbanas, associações de agricultores familiares e organizações de crédito e finanças solidárias. A *figura 1* do ANEXO (elaborada ainda em 2005, portanto sem levar em conta novos atores e espaços de interlocução, como o Conselho Nacional de Economia Solidária) busca representar de modo esquemático este universo abrangente – que, no entanto, não é estático a ponto de poder ser representado em sua totalidade, já que as forças sociais no seu interior, bem como os

⁴ Embora o foco da análise desta rede sejam as organizações que dela fazem parte, é preciso reconhecer que alguns indivíduos, mesmo representando suas respectivas organizações, exercem papel-chave dentro da rede, no sentido de que a participação daquela determinada organização não se daria do mesmo modo se o representante fosse outro – o que não deixa de ser um desafio de sustentabilidade para a rede. Este fato é fácil de comprovar ao se verificar a lista dos titulares e suplentes nos espaços institucionais da economia solidária, por ex. integrantes do Conselho Nacional e seus Comitês Temáticos, ou delegados e comissão organizadora nas Conferências Nacionais. A este respeito, Marques (2007) chama a atenção para a dualidade indivíduo/organização sempre presente nas redes, já que grupos e instituições conectam-se muitas vezes por meio dos indivíduos que os constituem, e que exige do pesquisador fazer escolhas analíticas.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

vínculos entre elas, estão em permanente processo de construção e reconstrução. Na verdade, o campo da economia solidária no Brasil é mais amplo e mais antigo do que o movimento organizado que dele faz parte e que se reconhece na referência ao termo, daí a necessidade de se delimitar as diferenças entre as práticas de economia solidária em si e suas expressões organizadas, bem como as diferenças entre as iniciativas de economia solidária e as organizações que as apóiam, atuando como “agentes externos”, mas que também participam do campo como protagonistas, notadamente as chamadas “entidades de apoio e fomento à economia solidária” (como universidades, ONGs, entidades de caráter religioso, entidades sindicais etc.) e os gestores públicos de políticas de economia solidária no plano local e estadual, reunidos em rede própria, bem como federal.

Importante destacar também que a rede de políticas envolve principalmente organizações articuladas há mais tempo dentro do campo, adquirindo um caráter de comunidade mais fechada e homogênea, embora paralelamente exista, ao longo do tempo, uma espécie de aprendizado social e institucional que vai habilitando outras organizações, “novas” no mundo das políticas públicas e/ou da economia solidária, a também participarem dos processos. Alguns empreendimentos se relacionam diretamente com os órgãos públicos na formulação de políticas ou execução de projetos, mas via de regra esta relação é mediada por entidades de apoio ou redes e ligas/uniões de empreendimentos, que discutem e executam as linhas da política em parceria com as agências estatais. Outra coisa que chama a atenção no âmbito desta rede é a presença de outras redes e fóruns, que estabelecem relações dentro da rede a partir de suas próprias articulações horizontais⁵.

Ao longo da expansão da economia solidária, algumas entidades e frentes de maior atuação na representação, articulação e/ou apoio a diferentes “vertentes” deste universo começam gradativamente a se consolidar como organizações (ou, em alguns casos, como

⁵ França Filho (2006) interpreta estes fóruns e redes como novos tipos de organização no espaço público de um movimento de atores em busca de reconhecimento institucional (2006: 66-68). Na rede de políticas em análise, as redes e fóruns são formadas por atores governamentais (como a Rede de Gestores de Economia Solidária, e o Fórum de Secretários de Trabalho) ou não-governamentais (como Rede de ITCPs, Rede Cerrado, Rede Economia e Feminismo, Articulação do Semi-Árido, RBSES e Faces do Brasil), ou ainda mistos, como os Fóruns de Economia Solidária e de Segurança Alimentar. Os atores (indivíduos/organizações) que integram as redes e fóruns continuam estabelecendo relações próprias com outros atores, mas em determinadas ocasiões assumem a representação como rede ou articulação – por ex., todos os mencionados aqui (exceto FBSAN) integram o Conselho Nacional. Esta identidade de rede se faz tão forte em determinados temas que, na recente estruturação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, o reconhecimento desta atuação diferenciada enquanto redes resultou na criação de um segmento específico.

redes) de referência nacional, que viriam a figurar entre os principais interlocutores na formulação e execução de políticas, principalmente federais⁶.

Mas os processos que desembocam na construção da rede em torno de políticas públicas nacionais são bem mais recentes: os relatos convergem para apontar as atividades da economia solidária durante as três primeiras edições do Fórum Social Mundial como espaço de referência desta articulação no plano nacional, com a constituição informal de um Grupo de Trabalho Brasileiro para organizar e mediar a participação nacional e internacional da economia solidária nos FSM. Em 2001, o chamado GT Brasileiro reuniu representantes de algumas das “entidades nacionais”, junto com atores do Departamento de Economia Solidária então existente no Governo do Rio Grande do Sul. Nos dois anos seguintes, o GT ajudou a construir as atividades da economia solidária nos FSM, tornando-se gradativamente uma rede de referência para estes e outros espaços. Posteriormente, o GT foi sendo integrado por outras entidades⁷.

A partir do segundo semestre de 2002, a história da articulação das organizações de economia solidária no plano nacional confunde-se com a própria construção das políticas federais. Nesta época, representantes do GT Brasileiro elaboram uma carta ao Governo Lula, recém-eleito, sugerindo a criação de uma política de economia solidária e um órgão para implementá-la. As negociações avançam e, durante o III FSM, anuncia-se o compromisso de criar a Secretaria Nacional, sob a direção do economista e professor Paul Singer, ligado ao Partido dos Trabalhadores e referência para o movimento da economia solidária no país. Vale ressaltar que este espaço institucional específico não estava inicialmente previsto pelo

⁶ O *quadro 1* (ANEXO) mostra que foi a partir dos anos 1990 que se formou a maior parte das chamadas “entidades nacionais” (termo que não é o mais exato na maioria dos casos, já que não atuam em abrangência nacional, mas que continua a ser usado na medida em que são consideradas referência para a articulação do movimento, e grandes protagonistas em períodos e espaços-chave desta articulação, principalmente nacionalmente). Porém, algumas já existem há mais tempo, atuando em outros projetos de mobilização social, educação e geração de trabalho e renda, e só mais recentemente desenvolvendo projetos específicos de economia solidária. Registre-se que apenas quatro delas (Anteag, Concrab, Unisol e Unicafes) constituíram-se efetivamente enquanto centrais ou uniões de empreendimentos solidários, sendo as demais incluídas no quadro entidades de apoio e fomento, além da Rede de Gestores.

⁷ Com exceção de Unisol, Unicafes e IMS, as outras entidades e redes relacionadas no *quadro 1* integravam o GT Brasileiro, e é como tal que inicialmente participaram da Coordenação Nacional do FBES – cuja composição seria alterada em 2008, na IV Plenária, para apenas entidades com representação em mínimo de 7 estados. As entidades que atenderam ao novo critério foram: Cáritas, Unitrabalho, Anteag, Rede ITCPs, Unicafes, Unisol e IMS (ver FBES, 2008). Também o Conselho Nacional incorporou várias destas entidades em sua composição.



Governo Lula, mas os processos de mobilização para reivindicá-lo resultaram na criação da Secretaria, efetivamente instituída em junho de 2003.

Paralelamente, do lado da sociedade civil, a partir da 1ª Plenária de Economia Solidária, iniciam-se os debates e mobilizações pela criação de um Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que aconteceria em junho de 2003, na 3ª Plenária. Desde sua criação, o FBES e suas entidades-membros ocupam o papel de interlocutores privilegiados da SENAES na sociedade civil, não só na expressão de demandas e na sugestão sobre as linhas da política, como também na própria execução de várias das ações e projetos, enquanto parceiros do poder público⁸. Este papel suscita questionamentos e conflitos que se acirram sobretudo na segunda gestão Lula, mas não se pode negar que ao menos durante a primeira gestão o FBES adquiriu a posição de principal articulação da economia solidária na sociedade civil. Ainda assim, atores importantes na rede de políticas dialogam diretamente com órgãos de Estado, sem passar pela mediação do FBES, por ex. movimento de catadores de materiais recicláveis.

A nova Secretaria foi implantada no Ministério do Trabalho e Emprego, opção que não ocorreu (e não ocorre) sem conflitos: se por um lado a criação de uma estrutura nacional de economia solidária reforçou desde o início a vocação transversal e intersetorial desta política, por outro a opção pelo MTE também marcou a centralidade do trabalho dentro desta intersetorialidade⁹. Na prática, a transversalidade do tema se materializou em projetos, ações e políticas voltados total ou parcialmente aos públicos da economia solidária em vários órgãos federais. Grande parte das ações pertence evidentemente ao programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, mas também é possível identificar políticas de outros ministérios voltadas

⁸ Quanto à operacionalização desta interlocução, o FBES constituiu inicialmente um *Conselho Interlocutor*, já que sua principal instância de decisão, a Coordenação Nacional, compõe-se de mais de 90 pessoas de todos os estados, inviabilizando reuniões frequentes. O CI e outras instâncias do “braço político” do FBES foram extintos no fim de 2005, sendo substituídos pela *Coordenação Executiva*. O FBES conta ainda com uma *Secretaria Executiva* que, na prática, assumiu papel ativo na interlocução junto ao Governo (segundo decisão da própria Coordenação Nacional em 2006). Quanto à execução de ações, ressalte-se que o FBES não pode celebrar diretamente instrumentos de parceria com o poder público, dada a deliberação inicial, depois reforçada em 2008 na 4ª Plenária, de não se formalizar como pessoa jurídica. No caso das parcerias com o Estado que têm garantido a sustentabilidade das atividades do FBES, as entidades-membros têm se alternado na celebração dos convênios.

⁹ Embora aqui não se trate especificamente dos debates sobre o lugar institucional desta política, vale registrar sua relação com a existência de diferentes concepções dela, não necessariamente excludentes, mas que marcam a trajetória de afirmação da economia solidária na agenda pública federal: inclusão pelo trabalho, combate à pobreza, estratégia de desenvolvimento – esta última, concepção reivindicada pela própria SENAES e pelo FBES em seus principais documentos, e reforçada nas Conferências Nacionais.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

(mesmo que indiretamente) para o tema, às vezes de forma até mais relevante em termos de recursos e abrangência.

A configuração inicial dos diálogos “para dentro do Estado” buscou construir vínculos com outras áreas do próprio MTE, principalmente no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, com a execução em parceria com recursos do FAT de dois Planos Setoriais de Qualificação em Economia Solidária, voltados a redes em alguns setores (algodão, apicultura, fruticultura, metalurgia etc.), além da organização do segmento não-assalariado no Fórum Nacional do Trabalho (2003), e participação na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Destaca-se ainda, na construção da rede, os esforços para introdução do tema nas unidades descentralizadas do MTE, as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (antigas Delegacias), que foram reestruturadas em 2007, passando a contar formalmente com núcleos ou seções de economia solidária em suas estruturas.

Fora do MTE, os interlocutores pioneiros da SENAES na construção de uma rede em torno de políticas de economia solidária foram os Ministérios de Desenvolvimento Social (MDS), Desenvolvimento Agrário (MDA), Educação (MEC) e Ciência e Tecnologia (MCT), até hoje vínculos importantes nesta rede¹⁰. Mas há projetos e ações orçamentárias de outros órgãos que vêm atingindo públicos da economia solidária em diferentes momentos desde 2004, tais como: fomento a cooperativas de catadores do programa *Resíduos Sólidos Urbanos*, do Ministério do Meio Ambiente, sob coordenação de Grupo Interministerial e

¹⁰ No MDS, os principais interlocutores na rede da política têm sido a área de inclusão produtiva, responsável por ação dentro do programa da SENAES visando públicos do MDS, e de segurança alimentar, responsável por ações de agricultura urbana, restaurantes comunitários etc. e coordenadora de um dos principais programas de interesse de empreendimentos solidários de produção e comercialização agrícola, o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA). No MDA, a rede envolve as áreas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar, responsáveis por ações que estimulam a organização coletiva como estratégia de dinamização econômica nos territórios rurais, além do núcleo de igualdade de gênero e raça, responsável por projetos de organização produtiva de mulheres rurais. Vale destacar que ações e programas voltados à agricultura familiar, como o PAA, as linhas de crédito do PRONAF, a rede de *Assistência Técnica e Extensão Rural*, ou ainda o *Programa Nacional de Alimentação Escolar*, do MEC (no qual lei de 2009 estabelece que no mínimo 30% da merenda escolar deve vir da agricultura familiar) têm sido muito importantes para a economia solidária, na medida em que parte expressiva dos empreendimentos, como mostrou o primeiro mapeamento (SENAES/MTE, 2007), é formada por cooperativas e associações de agricultores familiares. No MEC, o diálogo se dá principalmente com a área de *Educação de Jovens e Adultos* e o programa *Saberes da Terra* (educação de jovens no meio rural), mas também com a área de ensino técnico e profissionalizante, visando introduzir o tema nos conteúdos do sistema de ensino. No MCT, o diálogo começou a partir do *Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas* (Proninc), reativado após a criação da SENAES, e se fortaleceu mediante convênio entre SENAES e Finep para gestão e acompanhamento das ações de mapeamento, incubação e estudos, além das relações com a área de ciência e tecnologia para a inclusão social, no tema das “tecnologias sociais”.



execução da SENAES; apoio – institucionalizado por portaria ministerial – a grupos produtivos de usuários de serviços da *Saúde Mental* na rede dos Centros de Atendimento Psico-Social (Ministério da Saúde); recursos do Ministério da Justiça para projetos de economia solidária, em parceria no âmbito do *Programa Segurança Pública com Cidadania* (PRONASCI); estudos e pesquisas em parceria com o Ipea; além de editais variados destinados total ou parcialmente à economia solidária, por ex.: promoção de tecnologias sociais e apoio a redes de incubadoras de cooperativas (Ministério de Ciência e Tecnologia); incubação de centros autogeridos de pesca artesanal (Secretaria Especial – hoje Ministério – da Pesca); incubação de empreendimentos solidários na cadeia produtiva do turismo (Ministério do Turismo); prêmio a projetos de economia solidária da área da cultura (Ministério da Cultura); entre outras ações. Mais intermitente tem sido a relação (mais de conflito que de consenso) com o Departamento Nacional de Cooperativismo, do Ministério da Agricultura – historicamente ligado ao setor das grandes cooperativas, principalmente do agronegócio, filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) – em espaços como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, ligado à Presidência da República, ou as instâncias do Mercosul. Apesar das concepções divergentes e até opostas em relação à tradição cooperativista, os esforços foram no sentido de estabelecer este diálogo, inclusive com inserção de MAPA e OCB no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Paralelamente à construção de relações intergovernamentais, as bases do formato inicial de diálogos “para fora do Estado” consolidaram-se através de Grupos de Trabalho, integrados por representantes da SENAES (e em alguns casos outros órgãos federais) e das organizações de economia solidária e instâncias do movimento organizado com atuação nas diferentes subtemáticas ou temas transversais¹¹. A construção conjunta da política à qual se faz constante menção nos relatos orais e escritos será operacionalizada inicialmente por meio destes GTs, concebidos como formas embrionárias do Conselho previsto na lei que criou a Secretaria, e do

¹¹ Ao todo, entre 2003 e 2006, chegaram a ser criados 9 GTs, cujas existências se desenrolariam de modo bem distinto, em função dos respectivos membros e temas em discussão: *Mapeamento; Finanças Solidárias; Conselho Nacional; Marco Jurídico; Comunicação; Produção, Comercialização e Consumo; Formação; Políticas Públicas; Relações Internacionais*. Dos GTs criados, os que funcionaram mais ativamente foram os que tinham tarefas de curto e médio prazo, como os de Comunicação, Mapeamento, ou o sub-GT que elaborou a proposta de norma do Sistema de Comércio Justo e Solidário. Em geral não havia restrição ao número de participantes, porém a maioria dos GTs contava com um núcleo mínimo permanente, cuja composição frequentemente incluía, além de representantes de organizações com interesse e/ou acúmulo na temática específica, também colaboradores individuais (especialistas) que se destacavam na temática em questão.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

qual se tinha a expectativa de que fosse implantado ainda em 2004. Os GTs foram formalmente extintos após a implantação do CNES no fim de 2006, mas em vários casos praticamente os mesmos atores permaneceram na composição nos Comitês Temáticos do Conselho e outras instâncias específicas, como a Comissão Gestora Nacional do Sistema de Informações em Economia Solidária (CGN/SIES).

Nesta dinâmica das relações iniciais entre Estado e movimento organizado, vale ainda ressaltar o apoio da SENAES à sustentação do próprio FBES, sob a percepção de que um movimento forte e articulado fortaleceria as próprias políticas e contribuiria para sua expansão e institucionalização, bem como o apoio às atividades de criação ou fortalecimento de Fóruns Estaduais, incluindo mediação com as DRTs para capilarização do tema.

Cabe chamar a atenção para o fato de que, mesmo reivindicando-se a transversalidade, o foco do movimento organizado no primeiro Governo Lula permaneceu na relação com a SENAES. Só a partir do segundo Governo Lula observa-se maior interação de várias entidades e do FBES com outros órgãos, como MDA e MDS, mas isso já num contexto generalizado de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil e das dinâmicas de interação e parceria, com tensões de parte a parte (como no caso do marco legal sobre repasses), paralelamente aos processos de reestruturação das próprias entidades da sociedade civil bem como do FBES, que, após a instalação do Conselho Nacional, deu início à discussão de seu papel, composição e bandeiras, culminando na 4ª Plenária Nacional.

Um dos objetivos da análise da rede de políticas de economia solidária é compreender em torno de quais temas ou problemas se estabelecem relações (de conflito ou aliança). O **quadro 2** traz exemplos neste sentido, agrupados em torno de “eixos de ação”, embora como exercício preliminar, ainda em vias de ser completado, detalhado, desagregado e modelado. A análise detalhada das relações como as exemplificadas no **quadro 2** pode oferecer pistas importantes sobre as razões que favorecem ou limitam os resultados em cada eixo de ação.

Apesar do histórico de articulação prévia dos atores de economia solidária, a materialização da rede de políticas em si começa a se verificar na prática só após a criação da SENAES, no começo sobretudo com parcerias construídas em torno do programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, depois abrindo-se a outros programas setoriais. O quadro esboçado mostra que, ao contrário de outras políticas já estabelecidas na área social ou do trabalho e que se apóiam sobretudo no pacto federativo por meio da relação com Estados e



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

municípios (como os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social), as políticas de economia solidária têm dependido fundamentalmente da parceria entre órgãos públicos federais e destes com entidades e redes da sociedade civil para a execução ou acompanhamento da execução de projetos de pequeno ou médio porte. No caso da SENAES, com seus limites de recursos e de estrutura, se não fossem estas parcerias variadas, a execução das ações previstas seria simplesmente impossível. Mas também no caso das demais ações e projetos que, independente de relação ou não com a SENAES, também beneficiam mesmo que indiretamente a economia solidária, a operacionalização se dá predominantemente por meio de parcerias diversas com entes públicos e privados.

O Secretário Nacional tem mencionado frequentemente o número de 22 órgãos federais atuando com o tema (SINGER, 2009). Em nossa pesquisa, verificamos que este número é exato (embora não necessariamente os mesmos identificados pelo Secretário), tendo sido mapeados 17 Ministérios e 2 Secretarias Especiais com *status* de Ministério com uma ou mais sub-áreas (coordenações, departamentos, secretarias etc.) interagindo na rede, além de 1 autarquia (a Conab, do MAPA) e 2 fundações públicas (a Funasa, ligada ao MS, e o Ipea, hoje ligado à SAE/PR). Se somados às 5 instituições financeiras públicas (BB, BNB, CEF, BNDES e a Finep, vinculada ao MCT) com interações na área, temos um total de 27 órgãos públicos federais com algum tipo de inserção na rede. Contudo, os tipos de vínculos variam bastante, podendo envolver desde a mera participação em reuniões de sensibilização ou divulgação sobre o tema (sem desdobramento subsequente em termos de parceria), passando por assento (como titular ou suplente) no CNES e/ou outros espaços de discussão e formulação de políticas (Proninc, SIES, Comércio Justo e Solidário etc.), até disponibilização de recursos para financiar ações e projetos, e promoção de editais e linhas de apoio para execução de projetos sob gestão direta ou em parceria (via convênios e termos de cooperação). A princípio, levando em conta alguns critérios para tentar estabelecer maior ou menor envolvimento na construção e consolidação de políticas direcionadas total ou parcialmente à economia solidária (e lembrando que qualquer tentativa de classificação envolve sempre escolhas arbitrárias do pesquisador, ainda que baseadas em dados objetivos e subjetivos que emergem do próprio campo empírico), podemos classificar os vínculos dos órgãos governamentais na

rede como (1) fracas a moderados¹², e (2) moderados a fortes¹³.

Além dos órgãos do Executivo Federal, a rede também inclui relações com o Legislativo, tanto parlamentares individuais como a Frente Parlamentar de Economia Solidária, lançada em 2007. No que se refere às relações com entidades de natureza não-governamental, a rede inclui entidades de financiamento e apoio a projetos vinculadas a órgãos públicos, com destaque para a Fundação Banco do Brasil (FBB), e também universidades (e suas fundações) e ONGs de natureza diversa: ligadas a movimentos sociais rurais ou urbanos, ou a entidades religiosas, ou a entidades sindicais etc., além das instâncias organizadas como o FBES, que por sua vez também apresentou maior ou menor envolvimento de acordo com o eixo de ação.

A existência de parcerias e relações tão diversas, e em tantas áreas de atuação, indica a importância de se articular e coordenar a rede de políticas de economia solidária, porém permanecem vários desafios neste sentido, como indicaremos nas próximas seções.

3. Desafios de institucionalização e sustentabilidade da rede

Com a inserção relativamente recente da economia solidária na agenda pública federal, suas políticas ainda podem ser consideradas em consolidação. Assim, também a rede destas políticas é atravessada por dinâmicas de construção, desconstrução e reconstrução de relações, como vimos, de desigual intensidade, entre os atores que dela participam. Mesmo assim,

¹² Aqui a interlocução é mais esparsa e a execução, quando há, traduz-se em projetos isolados ou que envolvem a economia solidária de modo apenas implícito. Em alguns casos, até há representação no CNES, mas isso não se reflete em igual disseminação do tema pra dentro do órgão, como MDIC, MF, MI ou MAPA (Denacoop), em alguns casos até por divergências de concepção. Há aqueles no limiar para envolvimento mais forte que contudo não chegou a se concretizar conforme o esperado (MI, MME, Midades, SEPIR), outros envolvem interações de modo mais indireto (como Conab, por meio do PAA). Aqui também se poderia encaixar órgãos vinculados à Presidência da República, como Casa Civil e Secretaria Geral, cujas relações têm se dado em assuntos específicos, como proposições de leis, projetos multilaterais, ou participação em conferências e conselhos.

¹³ Aqui encontra-se o núcleo de órgãos que pode ser considerado central na rede: além da SENAES/MTE, também áreas do MDA, MDS, MEC e a Finep (MCT). De modo um pouco mais moderado, com diferentes gradações, outras áreas do MTE (como Departamento de Qualificação e Superintendências) e órgãos que adotam a economia solidária menos como diretriz transversal de suas ações e mais como estratégia de atendimento a públicos ou problemas específicos, como: saúde mental (MS), catadores de material reciclável (MMA, MCidades, Funasa), pesca artesanal (MPA), turismo de base comunitária (MTur), cultura (MinC), tecnologias sociais (MCT), prevenção e combate à violência (MJ). Em alguns é preciso explicitar o tipo de envolvimento, por ex. MJ e MMA disponibilizam grande volume de recursos (proporcionalmente ao orçamento global), porém a execução é feita por SENAES e parceiras (governos de outras esferas ou entidades da sociedade civil selecionadas por edital), ficando o órgão financiador mais restrito às esferas de gestão.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

houve ações no sentido de avançar em direção à institucionalização das políticas e também de sua rede, a começar pela implantação de um Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), já previsto na lei que criou a SENAES em 2003, mas só implantado efetivamente no fim de 2006¹⁴.

Outro passo importante para institucionalizar a rede transversal foi a realização de várias edições de cursos de formação em economia solidária para gestores públicos, tanto para gestores de outros Ministérios na esfera federal (em parceria com a ENAP), como para gestores de outras esferas (em parceria com a Rede de Gestores). Além disso, uma das primeiras ações foi a realização de cursos para os servidores do próprio MTE, particularmente das unidades descentralizadas. Entre 2008 e 2009, por demanda do BNDES, houve duas edições de cursos especificamente formatados para os servidores daquele banco público, envolvendo também servidores da Petrobrás e Finep.

Marcos da institucionalização da rede em torno da política incluem ainda o lançamento da Frente Parlamentar de Economia Solidária, no fim de 2006, e a realização de duas Conferências Nacionais, uma em junho de 2006, convocada por MTE conjuntamente com MDS e MDA, e outra em junho de 2010, desta vez convocada pelo Conselho Nacional.

A institucionalização da rede também avança a partir da execução de ações concretas, particularmente no âmbito do Sistema de Informações em Economia Solidária – cujo modelo participativo envolveu rede ampla de parcerias entre governo e sociedade, incluindo a representação em todas as instâncias de gestão, tendo sido institucionalizado como registro oficial do MTE por meio de Portaria Ministerial em 2006 – e do Sistema de Comércio Justo e Solidário – cujo decreto, elaborado a partir de proposta do sub-GT misto de governo e redes e organizações na área, foi firmado pelo Presidente Lula em dezembro de 2010, junto com o

¹⁴ O CNES tem 56 membros, assim distribuídos: 19 representantes de *órgãos de governo*, entre Ministérios, Secretarias Especiais e 3 bancos públicos (BNDES, BB e Caixa), além da Rede de Gestores e do Fórum de Secretários Estaduais do Trabalho; 20 representantes de *empreendimentos solidários*, sendo 15 indicados pelo FBES, mais representantes de 5 ligas ou uniões de empreendimentos (Abcred, Ancosol, Concrab, Unicafes, Unisol); e 17 representantes de *entidades de apoio* (além das que já integravam a rede há mais tempo, como Cáritas, ADS/CUT etc., também entraram entidades às quais até então a rede se abria menos, mas que também já dialogavam com a economia solidária em alguma medida, como o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, a Rede Economia e Feminismo, a Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas, ou a própria Organização das Cooperativas Brasileiras). Só os debates e negociações que levaram à escolha destes membros, de modo que se contemplasse minimamente uma diversidade de interesses e visões sobre o tema, já valeriam um estudo de redes de políticas por si só.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

decreto reconhecendo institucionalmente o caráter multisetorial do Programa de Incubadoras (Proninc). Ainda no sentido de reconhecimento jurídico da economia solidária na estrutura de governo federal, destaca-se a elaboração de projeto de lei para institucionalizar a política nacional (em moldes similares aos do PRONAF, com ações de crédito, assistência técnica, apoio à comercialização etc., e previsão de um Fundo e um Sistema), proposta que foi consensuada no âmbito do Conselho Nacional e atualmente tramita no Congresso.

Apesar destes esforços, a institucionalização em geral restringe-se a certas áreas ou subtemas, portanto com vários limites no sentido de garantir a efetiva sustentabilidade das políticas em andamento bem como da rede em torno delas. Experiências prévias de políticas locais ou estaduais de economia solidária mostraram que estas dificilmente passaram de políticas de governo a políticas de Estado, recuando ou mesmo desaparecendo com mudanças na passagem entre governos ou mesmo no decorrer do próprio governo. No plano federal, também há este risco de descontinuidade, o que compromete bastante a consolidação da rede da política. Com a reeleição do governo Lula em 2006, o primeiro grande desafio de mudança não ocorreu, porém os caminhos destas políticas e conseqüentes reconfigurações desta rede permanecem relativa incógnita a partir de 2011, principalmente após o envio ao Congresso de projeto de lei transferindo as atribuições relativas à economia solidária para uma futura Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa.

4. Desafios de gestão e coordenação da rede

Como se disse, esta rede chega a contar com um lócus institucionalizado de interação e articulação (Conselho Nacional), além da Secretaria ter sido originalmente concebida como espaço de coordenação desta articulação com os demais atores estatais e não-estatais. Na prática, porém, a coordenação da rede apresenta fragilidades, algumas delas internas à própria SENAES, ao CNES e às demais organizações de economia solidária, outras de caráter externo, mas que afetam a capacidade de governança da rede.

Em parte, os avanços e dificuldades da rede de políticas de economia solidária refletem a trajetória incomum da própria economia solidária em termos de articulação no plano nacional: conforme relatado, trata-se de movimento que se estabeleceu nacionalmente há pouco tempo e na mesma época que a própria política – ao contrário de outros movimentos, por ex. sanitária, na educação, pela reforma agrária etc., que são lutas históricas de muitos



anos até conseguirem implantar políticas públicas federais, e mesmo assim com embates que permanecem. Se por um lado a economia solidária alcançou rápida expansão e reconhecimento como tema a ser inserido na agenda política, a ponto de passar a contar com uma estrutura nacional – algo inimaginável há nem tanto tempo assim, no final dos anos 1990 –, por outro lado, ela ainda é extremamente frágil em termos econômicos e sociais, como mostram os próprios dados do Sistema de Informações. Apesar dos valores que orientam a economia solidária, valorizando a vida em vez do lucro, resistindo por meio de formas de “produzir para viver” nas palavras de Santos (2003), no dia-a-dia a maioria dos empreendimentos solidários ainda está simplesmente lutando para sobreviver dentro do modelo de desenvolvimento capitalista.

Dentro do Estado, estas fragilidades também expressam o fato de que a concepção acerca da política de economia solidária está vinculada principalmente às áreas setoriais de geração de trabalho e de assistência social, e não propriamente enquanto política de desenvolvimento sócio-econômico, como se pretende. Em consequência, não conta com os mesmos investimentos públicos pesados em tecnologia, crédito, bens de capital etc. destinados aos setores do desenvolvimento capitalista. A prioridade é mínima, pois a lógica neste modelo é de subordinação e concentração.

Um dos fatores que contribui para as dificuldades da economia solidária afirmar e reforçar seu próprio modelo de desenvolvimento é o relativo isolamento em relação a outras redes afins, além da fragmentação e das divergências entre seus atores, ou mesmo do não-envolvimento de alguns deles.

A fim de melhorar a capacidade de governança da rede, seria estratégico para a economia solidária avançar na articulação com outros movimentos e lutas dos trabalhadores no campo e na cidade, mas sem perder a identidade do trabalho associativo e autogestionário. Embora a rede se pretenda inclusiva, há claramente um “núcleo duro” de entidades – conforme vimos acima, a partir da trajetória do chamado GT Brasileiro e posterior inserção do tema nos órgãos federais – configurando o que se poderia chamar de uma comunidade política (*policy community*), que dificulta a entrada de novos atores. Seria preciso, ao invés, reconhecer a “força dos vínculos fracos”, nos termos de Granovetter, e apostar na interlocução com os atores da rede que estão relativamente menos envolvidos nos debates e ações que os atores mais centrais, mas que funcionam como uma ponte com o “exterior”, ou seja, as



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

demais redes e organizações. No entanto, a própria frente ou articulação de entidades que teria nascido como principal interlocutora do Estado e de outros movimentos, o Fórum Brasileiro, tem enfrentado dificuldades para se afirmar como espaço de representação, e muitas vezes os diálogos ocorrem independente dele, mesmo no caso de entidades e organizações que o integram. O relativo isolamento em relação às demais lutas dos trabalhadores também se observa no caso da política nacional, apesar de parcerias que têm sido estratégicas para sua concretização.

Com tudo isso, observa-se um esvaziamento daquela que deveria ser a instância formal de coordenação da rede, o Conselho Nacional, particularmente por parte da bancada de governo. É provável que os problemas de legitimidade deste espaço institucional também tenham origem nas próprias limitações de atuação do Conselho, que tem caráter apenas consultivo, e não deliberativo (como por exemplo o Codefat, conselho que gestiona FAT), até pelos recursos reduzidos e inexistência de um fundo federal específico para a economia solidária. Ao mesmo tempo, os esforços para consolidar a transversalidade em direção a ações coordenadas esbarram na lógica de “caixinhas” setoriais que caracteriza os processos de produção de políticas federais, contribuindo para sua fragmentação e pouca articulação – a começar pelo diálogo da economia solidária dentro do próprio MTE, e remetendo aos problemas de governança elencados por Peters, de sobreposições e incongruências. Ademais, a Secretaria Nacional, que deveria funcionar como espécie de coordenação executiva desta rede, tem suas próprias fragilidades internas, além de limites para executar a política de modo estruturado e sistemático – em alguma medida derivados da composição de forças egressas da economia solidária, com seus diferentes perfis e dificuldades de integração.

Por outro lado, pode-se afirmar que faltam instrumentos mais adequados à coordenação desta rede, particularmente a existência de um plano multisetorial de ações, com definição clara de metas, responsáveis e prazos, e um fluxo maior de informações entre os atores, incluindo acesso a dados precisos de execução físico-financeira (não só dos projetos da SENAES mas também dos outros órgãos) para monitoramento e posterior análise e avaliação dos resultados, visando a retro-alimentação da rede. Mas sistemas de monitoramento e avaliação ainda são incipientes (apesar de iniciativa da SENAES de construir um sistema próprio de gestão de processos e resultados em 2007, abortada diante da introdução do SICONV no ano seguinte), como de resto costuma ocorrer no conjunto de políticas federais.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Mesmo com estas lacunas, ao longo do curto período de existência desta rede de políticas públicas, foram se abrindo brechas para avançar, como a formação de servidores, o interesse e parceria entre órgãos centrais ou nos estados, os instrumentos jurídicos para institucionalização de ações, ou a transição de mero apoio a projetos isolados para a realização de editais de chamada pública, avançando na consolidação das linhas de ação das diversas políticas. São indicadores do potencial de uma rede de políticas públicas como esta, que podem em certa medida indicar o caminho em direção à ampliação de sua governança – desde que sob fatores externos favoráveis, a depender da conjuntura que atualmente se desenha no horizonte das políticas de economia solidária no Governo Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

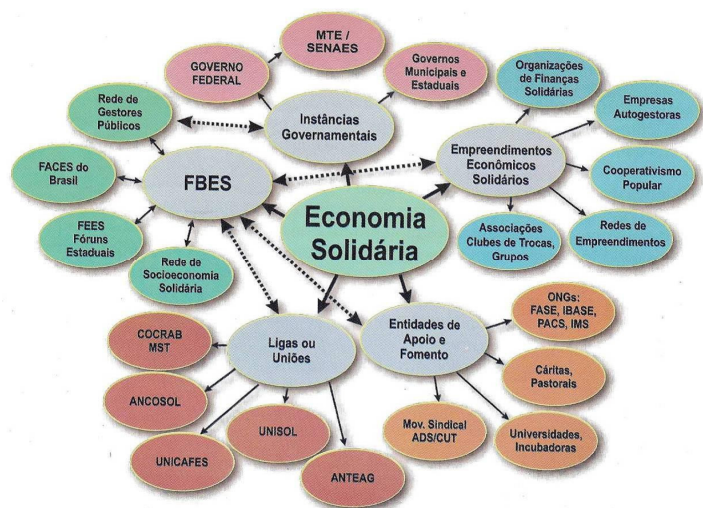
- BÖRZEL, T. (1998). “Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks”. In: *Public Administration*, 76 (2), pp. 253–273.
- CAILLÉ, A. (2002). *Antropologia do dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes.
- CHAQUÉS, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- COLLYER, F. (2003). “Theorising privatisation: policy, network analysis, and class”. In: *Electronic Journal of Sociology*, 6 (3). Disponível em: http://www.sociology.org/content/vol7.3/01_collyer.html
- DOWDING, K. (1994). “Policy networks: don’t stretch a good idea too far”. In: DUNLEAVY, P. & STANYER, J. (eds.), *Contemporary Political Studies*. Belfast: Political Science Association, pp. 59-78.
- EMIRBAYER, M. (1997). “Manifesto for a relational sociology”. In: *The American Journal of Sociology*, 103 (2), pp. 281-317.
- FARIA, C. (2003). “Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), pp.18-51.
- FBES (2006). *A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil*. Brasília: FBES, Secretaria Executiva.
- _____. (2008). Relatório Final da IV Plenária da Economia Solidária. Disponível em <http://www.fb.es.org.br>
- FRANÇA FILHO, G. (2006). “A economia popular e solidária no Brasil”. In: FRANÇA FILHO, G. et al., *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS, pp. 57-71.
- GRANOVETTER, M. (1973). “The strength of weak ties”. In: *American Journal of Sociology*, 78 (6), pp. 1360-80.
- MARQUES, E. (1999). “Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41), pp. 45-67.
- _____. (2007). “Os mecanismos relacionais” (Dossiê: “Métodos e explicações da política”). In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (64), pp. 157-161.
- PETERS, G. & PIERRE, J. (1998). “Governance without government: rethinking public administration”. In: *Journal of Public Administration Theory and Research*, 8 (2), pp. 223-243.
- PETERSON, J. (2003). “Policy networks” (*IHS Political Science Series*, 90). Vienna: Institute for Advanced Studies.
- SANTOS, B. S. (org.) (2003). *Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SENAES/MTE (2006a). *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005*. Brasília: MTE, SENAES.



- _____ (2006b). *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE-MDA-MDS.
- _____ (2007). *Relatório Nacional – Sistema de Informações em Economia Solidária no Brasil*. Disponível em: <http://www.sies.mte.gov.br>
- _____ (2006-2010). *Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Economia Solidária*. Disponíveis em: http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp
- SINGER, P. (2009). “Políticas públicas de Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego”. In: *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, 39. Brasília: IPEA, pp. 43-48.
- SMITH, A. (2003). “Policy networks and advocacy coalitions: explaining policy change and stability in UK industrial pollution policy?”. In: *Environment and Planning C – Government and Policy*, 18 (1), pp. 95-114

ANEXOS

Figura 1 – Representação do campo da economia solidária no Brasil (2005)



Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005

Quadro 1 – Entidades e redes de economia solidária: perfil, ano de criação e parcerias principais com Estado

NOME	ANO criação	PERFIL	PARCERIA espaços formulação e debate	PARCERIA implementação direta
ADS	1999	Entidade de assistência e fomento, ligada a central sindical (CUT)	CNES (bancada EAF)	Projeto de sustentação do FBES (MTE)
ABCRED	2002	Entidade representativa de instituições de microcrédito e crédito solidário	CNES (bancada EAF)	
ANTEAG	1994	Entidade de representação / assessoria de empresas autogeridas	CNES (bancada EES), Comissão Gestora Nacional SIES	Empresas Recuperadas, SIES (2006 e 2009), e projetos de filiações
Cárter Brasileira	1956	Entidade de caráter religioso, ligada à CNBB. Atua junto à ES desde anos 1980.	CNES (bancada EAF)	Projeto sustentação FBES (MTE e MDA)CFES Nacional, Fundos Solidários, Brasil Local
CONCRAB (MST)	1992	Central de cooperativas agrícolas, ligada a movimento social rural	CNES (bancada EES)	Projetos variados (FBB)
FASE	1961	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde anos 1990.	CGN/ SIES	Avaliação PRONINC



XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
 Diversidades e (Des)Igualdades
 Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
 Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
 Campus de Ondina

IBASE	1981	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.	CGN/ SIES	
IMS *	1995	Entidade de caráter religioso.	CGN/ SCJS (segmento Redes)	Comercialização (FBB e Editais) CFES Sudeste
PACS	1986	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.		
Rede de Gestores	2003	Rede de gestores públicos municipais e estaduais. Sem personalidade jurídica.	CNES (bancada Governo)	Projetos formação e edital curso especialização
RBSES	2000	Rede de indivíduos e entidades, mobilizados via lista virtual e três encontros presenciais. Sem personalidade jurídica.	CNES (bancada EAF)	Projetos encontros (via FBB)
Rede ITCPs	1999	Rede universitária. Sem personalidade jurídica.	CG-PRONINC, CGN/SIES, CNES (bancada EAF)	Várias incubadoras apoiadas no Proninc e/ou executam SIES e outros projetos
Fundação Unitrabalho	1996	Fundação por meio da qual se articula rede universitária. Atua junto à ES desde 2000.	CNES (bancada EAF), CG-Proninc, CGN/SIES, CGN/SCJS (segmento EAF)	Projeto de sustentação do FBES (MDA), SIES 2006
Unisol Brasil *	2004	Central de EES, ligada a movimento sindical. Iniciou como união de EES de SP (1999)	CNES (bancada EES)	Empresas Recuperadas, NEATES, Brasil Local e projetos de filiações
Unicafes *	2005	Entidade de representação / assessoria de cooperativas de agricultura familiar	CNES (bancada EES)	II PlanSeQ Ecosol, MDA

Elaboração própria, com base em pesquisa de campo. *Obs.: em construção.*

* Entidade não integrava a formação inicial do GT Brasileiro.

Quadro 2 – Relações e parcerias na formulação/financiamento/execução de políticas

EIXOS DA POLÍTICA DE ES	PRINCIPAIS AÇÕES E ATIVIDADES 2003-2010	PRINCIPAIS ATORES, PARCEIROS E/OU INTERLOCUTORES (FORMULAÇÃO, FINANCIAMENTO E/OU EXECUÇÃO)
1 - CRÉDITO E FINANÇAS SOLIDÁRIAS	• Articulação para criar Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado	MTE (Assessoria Especial e SENAES), bancos públicos, ABCRED, ANCOSOL
	• Apoio a entidades que funcionam como bancos comunitários	MTE (SENAES) / Banco do Brasil (Banco Popular) / Instituto Palmas / Rede Bancos Comunitários
	• Apoio a projetos de fundos rotativos de crédito para EES em vias de estruturação	MTE (SENAES) / MDS / MDA / Banco do Nordeste / ASA / FBES / FBSAN / CNBB
	• Linhas de crédito para segmentos específicos (ver eixo 8)	BNDES / MTE (SENAES) / Entidades/redes
2 - FORMAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA A ES	• Formação de Gestores Públicos (federais / estaduais / municipais) para atuar com ES	MTE (SENAES e SRTEs) / Vários Ministérios / Rede de Gestores de ES / ENAP /
	• Formação de Formadores e Educadores de ES	MTE (SENAES) / MEC (DP-EJA) FBES (GT Formação e Educação)
	• Planos Setoriais de Qualificação em ES	MTE (SENAES e Depto Qualificação) / IPF / redes e ligas/uniões de ES
	• Apoio a Incubadoras Universitárias de EES (Proninc)	Vários Ministérios (MTE, MDS, MEC, MS, MJ, MinC, SEAP, MTur) / Finep/MCT / Forproex / Redes de Incubadoras / FBB / BB
	• Centros (Nacional e Regionais) de Formação em Economia Solidária	MTE (SENAES) / FBES / Universidades, escolas sindicais e ONGs (parceiras executoras)
	• Núcleos Estaduais e Temáticos de Assistência Técnica	MTE (SENAES) / ONGs (parceiras executoras)



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS DA ES	• Organização nacional e apoio às Feiras Estaduais e Nacional de ES	MTE (SENAES) / MDA / Fund. Banco do Brasil / FBES / IMS (parceira executora)
	• Construção do Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (elaboração de norma jurídica)	<i>GT Comércio Justo e Solidário</i> (MTE, MDA, Sebrae Nacional, redes de ONGs e entidades ligadas ao comércio justo)
	• PAA Municipal - compra direta com doação simultânea (CDLAF)	MDS / Governos municipais / Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação / FBES
	• PAA Compra direta de cooperativas e associações (CPR doação e CPR estoque)	Conab/MAPA / MDS / MDA / Cooperativas e associações e redes (por ex. Rede Abelha)
4 - DESENVOLVIMENTO LOCAL E ES	• Projeto de etno-desenvolvimento solidário em comunidades quilombolas (2004/2005)	MTE (SENAES) / SEPPPIR / Fundação Palmares (MinC) / FUBRA (parceira executora)
	• Mobilização e formação de agentes comunitários de desenvolvimento solidário em comunidades e grupos específicos	MTE (SENAES) / MDS / MMA / MJ (desde 2008) / FUBRA (executora até 2008) / ONGs e universidades (desde 2009)
5 - MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	• Proposta e acompanhamento de projetos: - revisão da Lei Geral do Cooperativismo - cooperativas de trabalho e PRONACOOOP - segmento nacional de Finanças Populares e Solidárias - institucionalização da política nacional de ES	Frente Parlamentar de ES no Congresso Nacional + Parlamentares ligados ao tema da ES / Presidência da República (Casa Civil) / Ligas, Uniões e Organizações da ES (individualmente e/ou articuladas no FBES) / OCB / Denacoop (MAPA) / Conselho Nacional (a partir 2007)
6 - INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS PARA PROMOÇÃO DA ES	• Mapeamento Nacional da ES e construção do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)	<i>GT Mapeamento</i> (SENAES, Ipea, Finep, FBES, entidades e especialistas) / Universidades, órgãos públicos e ONGs (parceiras executoras) / DRTs
	• Campanha Nacional de ES (material impresso e programas de rádio e vídeo)	<i>GT Comunicação</i> (MTE (SENAES) e entidades FBES)
	• Desenvolvimento de estudos, pesquisas, metodologias e tecnologias sociais	MTE (SENAES) / MCT / Finep / Ipea / Universidades e outras parceiras
7 - INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE ES E DIÁLOGO SOCIAL	• Organização e promoção da I Conferência Nacional de Economia Solidária	MTE / MDS / MDA / FBES e entidades/redes / DRTs
	• Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	MTE (SENAES) / Governos municipais e estaduais / Rede de Gestores
	• Institucionalização de ações da ES nas unidades descentralizadas do MTE	MTE (SENAES) / SRTEs / Secretaria Executiva) / Fóruns Estaduais de ES
	• Apoio ao funcionamento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária	MTE (SENAES) / Fund. Banco do Brasil / MDA / ADS / Caritas / Unitrabalho
8 - APOIO A REDES, CADEIAS E SEGMENTOS ESPECÍFICOS	• Assistência técnica e investimento a <i>empresas recuperadas</i> em sistema de autogestão (+ linha de crédito: PACEA/BNDES)	MTE (SENAES) / BNDES / Uniões/Ligas de Empresas Recuperadas
	• Apoio à organização e desenvolvimento de cooperativas de <i>catadores de materiais recicláveis</i> (+ linhas de crédito: BNDES e BB)	Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores / MMA / MDS / MCidades / MTE (SENAES) / Funasa / FBB / BB/ BNDES / Movimento Nacional Catadores (MNCMR)
	• Apoio a iniciativas de economia solidária na área de <i>cultura</i>	MinC / MCT / MEC / Universidades (Proext Cultura) + ONGs e associações (Prêmio MinC)
	• Apoio a grupos produtivos nos serviços de <i>saúde mental</i> (CAPS)	MS / Rede de CAPS / Rede Saúde Mental e ES (articulação dos grupos) / MTE (SENAES) / Incubadoras universitárias / Unisol
	• Apoio à incubação de empreendimentos na cadeia produtiva do <i>turismo</i>	MTur / Finep / MTE (SENAES) / MPA / Incubadoras universitárias
• Apoio a atividades <i>pesqueiras e aquícolas</i> sob forma associativa	MPA (ex-SEAP) / MTE (SENAES) / Comitê Gestor Proninc / Incubadoras universitárias (Edital CIPAR) / Rede Solidária da Pesca e suas entidades	



XI CONLAB

» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

	<ul style="list-style-type: none">• Apoio financeiro a organizações produtivas de <i>mulheres rurais</i> (ATER diferenciada, estudos, fomento à produção/comercialização)	MDA (Aegre) / MDS / MTE (SENAES) / SPM / SEAP / INCRA / Rede ATER / Movimentos de mulheres e setoriais de gênero / Entidades sem fins lucrativos ou públicas (executoras)
	<ul style="list-style-type: none">• Financiamento a cooperativas e associações populares para construção de <i>habitação de interesse social</i> (crédito solidário)	MCidades / Caixa Econômica Federal / Cooperativas habitacionais e organizações sociais (por ex. Guayi)

Elaboração própria, com base em pesquisa de campo. *Obs.: em construção.*