

# REDES DE RELAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NOTAS DE PESQUISA SOBRE AS AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL VOLTADAS À ECONOMIA SOLIDÁRIA \*

Gabriela Cavalcanti Cunha\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Economia solidária é um termo de crescente reconhecimento para designar um conjunto diversificado de atividades econômicas de base associativa e autogestionária. No Brasil, ela emerge 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 (ONGs), movimentos rurais e urbanos. Mais recentemente, inserem-se neste campo agentes governamentais, com a criação de estruturas e políticas públicas específicas – inicialmente no plano local e estadual e, a partir de 2003, no plano federal, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), encarregada do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal 2004-2007 e 2008-2011, bem como de esforços de 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.

Esta nota técnica trata, especificamente, da rede de políticas públicas de economia solidária no plano federal – considerando não apenas as relações que se estabelecem no âmbito do programa setorial a cargo da Senaes, 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. O objetivo é trazer um histórico e caracterizar a rede, apontando, em caráter preliminar, alguns desafios que emergem em termos de sua institucionalização, gestão e coordenação.

---

\* Este tema constitui uma das dimensões de análise de pesquisa de doutorado em andamento realizada pela autora da presente nota técnica, que foi resumida a partir de comunicação enviada ao XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. A autora agradece a inestimável ajuda de Jonas Bertucci na preparação do resumo.

\*\*Integrante da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e doutoranda em Sociologia na Universidade de Brasília (UnB).

## 2 HISTÓRICO E PRINCIPAIS ATORES DA REDE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A rede de políticas públicas<sup>1</sup> de economia solidária se materializa no plano nacional a partir de duas percepções normativas acerca da política, frequentemente destacadas dentro do próprio campo: *i*) 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 *ii*) 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),<sup>2</sup> 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.

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 apoiam, atuando como “agentes externos”, mas que também participam do campo como protagonistas, notadamente as chamadas “entidades de apoio e fomento” (universidades, ONGs, entidades de caráter religioso, entidades sindicais etc.) e os gestores públicos de políticas de economia solidária.

Importante destacar que a rede de políticas envolve principalmente organizações articuladas há mais tempo, adquirindo um caráter de comunidade mais fechada e homogênea, embora exista ao longo do tempo um processo de aprendizado social e institucional que vai habilitando organizações “novas” no mundo das políticas públicas e/ou da economia solidária a participarem dos processos. Também chama a atenção a presença de outras redes e fóruns, que estabelecem relações dentro da rede a partir de suas próprias articulações horizontais.<sup>3</sup>

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 se

1. Há 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, cuja revisão foge ao escopo desta nota técnica. A este respeito, ver Börzel (1998) e Chaqués (2004).

2. Embora o foco da análise desta rede sejam as organizações que dela fazem parte, é preciso reconhecer que grupos e instituições conectam-se muitas vezes por meio dos indivíduos que os constituem. Nesse sentido, alguns indivíduos, mesmo representando suas respectivas organizações, exercem papel-chave dentro da rede, já que a participação das organizações que representam não se daria do mesmo modo sem eles – o que não deixa de ser um desafio de sustentabilidade para a rede. Sobre a dualidade indivíduo/organização sempre presente nas redes, o que exige do pesquisador fazer escolhas analíticas, ver Marques (2007).

3. 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 exemplo, no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) há duas redes formadas por atores governamentais e seis de atores não governamentais. Esta identidade de rede se faz tão forte em determinados temas que, na recente estruturação do Sistema de Comércio Justo e Solidário (SCJS), o reconhecimento desta atuação diferenciada resultou na criação de segmento específico.

consolidaram como referência nacional, figurando entre os principais interlocutores na formulação e execução de políticas, principalmente federais.<sup>4</sup>

Mas os processos que desembocam na construção da rede em torno de políticas públicas nacionais são bem mais recentes: os relatos convergem para as três primeiras edições do Fórum Social Mundial (FSM) como espaço de referência desta articulação no plano nacional, com a constituição informal de um Grupo de Trabalho (GT) brasileiro. Em 2001, este GT reuniu representantes de algumas das “entidades nacionais” com atores do Departamento de Economia Solidária então existente no governo do Rio Grande do Sul, e nos dois anos seguintes ajudou a construir as atividades da economia solidária nos FSMs. Posteriormente, outras entidades passaram a integrar o GT.

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 elaboraram uma carta ao governo Lula, sugerindo a criação de uma política de economia solidária e um órgão para implementá-la, compromisso que acabaria sendo assumido durante o III FSM. Vale ressaltar que este espaço institucional específico não estava inicialmente previsto pelo governo Lula, mas os processos de mobilização para reivindicá-lo resultaram na criação da Secretaria, efetivamente instituída em junho de 2003.

Simultaneamente, 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 público. Por outro lado, este papel suscita questionamentos e conflitos que se acirraram, sobretudo, na segunda gestão do governo Lula.

A nova Secretaria foi implantada no MTE, opção que não ocorreu (e não ocorre) sem conflitos: se por um lado a criação de uma estrutura nacional de economia solidária reforçou a vocação transversal e intersetorial desta política, por outro a opção pelo MTE também marcou a centralidade do trabalho dentro desta intersetorialidade.<sup>5</sup> 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 (mesmo que indiretamente) para o tema, às vezes de forma até mais relevante em termos de recursos e abrangência.

4. 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 nacional do movimento, e grandes protagonistas em períodos e espaços-chave desta articulação. 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 – Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol) e União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) – constituíram-se efetivamente enquanto centrais ou uniões de empreendimentos solidários, sendo as demais entidades de apoio e fomento, além da Rede de Gestores.

5. Embora aqui não se trate especificamente dos debates sobre o lugar institucional desta política, vale registrar sua relação com a existência de suas diferentes concepções, 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.

A configuração inicial do diálogo “para dentro do Estado” gerou vínculos com áreas do próprio MTE, principalmente no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), com a execução em parceria com recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), de dois Planos Setoriais de Qualificação em Economia Solidária (PlanSeQ), além da organização do segmento não assalariado no Fórum Nacional do Trabalho (FNT) de 2003 e participação na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO). Destacam-se ainda os esforços para introdução do tema nas unidades descentralizadas do MTE, as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (SRTEs), que em sua reestruturação passaram a contar com núcleos ou seções de economia solidária.

Fora do MTE, os interlocutores pioneiros da Senaes, até hoje vínculos importantes nesta rede, foram os Ministérios de Desenvolvimento Social (MDS) – áreas de segurança alimentar e de inclusão produtiva dos públicos de transferência de renda –, do Desenvolvimento Agrário (MDA) – áreas de desenvolvimento territorial e agricultura familiar,<sup>6</sup> além do núcleo de igualdade de gênero e raça –, da Educação (MEC) – áreas de educação de jovens e adultos e educação no campo –, e da Ciência e Tecnologia (MCT) – área de ciência e tecnologia para a inclusão social –, além da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP/MCT).<sup>7</sup>

Mas há projetos e ações orçamentárias de outros órgãos voltados à economia solidária desde 2004, tais como: fomento a cooperativas de catadores do Programa Resíduos Sólidos Urbanos, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sob coordenação do Grupo Interministerial e execução da Senaes; apoio a grupos produtivos de usuários de serviços da saúde mental na rede dos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) do Ministério da Saúde (MS); recursos do Ministério da Justiça (MJ) para projetos de economia solidária, em parceria no âmbito do Programa Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); estudos e pesquisas em parceria com o Ipea; editais variados destinados total ou parcialmente à economia solidária, tais como editais de incubação de centros autogeridos de pesca artesanal da Secretaria Especial, hoje Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); edital de incubação de empreendimentos na cadeia produtiva do turismo, do Ministério do Turismo (MTur); prêmio a projetos de economia solidária da área da cultura do Ministério da Cultura (MinC); 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, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – 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 (CDES), ligado à Presidência da República ou às instâncias do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Apesar das concepções divergentes e até opostas em relação à tradição cooperativista, os esforços foram no sentido de estabelecer este diálogo, inclusive com a inserção do Mapa e da OCB no CNES. Paralelamente à construção de relações intergovernamentais, as bases do formato inicial de diálogos “para fora do Estado” consolidaram-se através de GTs, integrados por representantes

6. Vale destacar que ações e programas voltados à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado pelo MDS, com recursos próprios e do MDA, as linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a rede de Assistência Técnica e Extensão Rural, ou ainda o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do MEC (no qual lei de 2009 estabelece que no mínimo 30% da merenda escolar devem 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.

7. O diálogo com a FINEP começou a partir do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC), reativado após a criação da Senaes, e se fortaleceu mediante convênio entre os dois órgãos para gestão e acompanhamento das ações de mapeamento, incubação e estudos, além do tema das “tecnologias sociais”.

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 transversais.<sup>8</sup> A construção conjunta da política à qual se faz constante menção nos relatos orais e escritos foi operacionalizada inicialmente por meio destes GTs, concebidos como formas embrionárias do Conselho previsto na lei que criou a Secretaria, e do 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 Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs) para capilarização do tema.

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 os MDA e MDS, já num contexto generalizado de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, com tensões de parte a parte (como no caso do marco legal sobre repasses). Paralelamente, desenrolavam-se processos de reestruturação das entidades da sociedade civil e do próprio FBES, que, após a instalação do Conselho Nacional, deu início à rediscussão de seu papel de interlocutor do Estado, bem como de sua composição e suas “bandeiras”, culminando na IV Plenária Nacional.

Apesar do histórico de articulação dos atores, a materialização da rede de políticas em si começa a se verificar 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. Um dos objetivos da análise da rede de políticas de economia solidária é justamente compreender em torno de quais temas ou problemas se estabelecem relações, de conflito ou aliança.

Ao contrário de outras políticas já estabelecidas na área social ou do trabalho e que se apoiam, sobretudo, no pacto federativo por meio da relação com estados e municípios – como os Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e de Assistência Social (Suas) –, 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, dados os limites de recursos e estrutura, se não fossem estas parcerias a execução das ações seria simplesmente impossível.

Em nossa pesquisa, verificamos 22 órgãos federais atuando com o tema (17 ministérios, 2 secretarias especiais com *status* de ministério, 1 autarquia e 2 fundações públicas). Somados às 5 instituições financeiras públicas: Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco Nacional de Desenvolvimento

8. Ao todo, entre 2003 e 2006, chegaram a ser criados oito GTs, que se desenrolariam de modo bem distinto, em função dos respectivos membros e temas em discussão: mapeamento; finanças solidárias; marco jurídico; comunicação; produção, comercialização e consumo; formação; políticas públicas; relações internacionais.

Econômico e Social (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, envolvendo desde a mera participação em reuniões de sensibilização ou divulgação sobre o tema, passando por assento no CNES e/ou outros espaços de discussão e formulação de políticas – como PRONINC, Sies, SCJS etc. – até disponibilização de recursos para financiar ações e projetos, e promoção de editais e linhas de apoio sob gestão direta ou em parceria, via convênios e termos de cooperação.

Assim, embora se afirme que 22 órgãos federais têm políticas de economia solidária, conforme menção frequente do próprio secretário nacional (SINGER, 2009), seria mais preciso dizer que estes órgãos mantêm ou mantiveram em algum momento algum tipo de interlocução com o tema (ainda que de conflito ou oposição, o que também é um tipo de relação). É neste sentido que são aqui considerados como atores dentro desta rede de relações, e não porque necessariamente executem políticas direcionadas ao tema.

Além dos órgãos do Executivo Federal, a rede 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, há desde entidades de financiamento e apoio a projetos vinculadas a órgãos públicos, com destaque para a Fundação Banco do Brasil (FBB), até 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.

### 3 DESAFIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E GESTÃO DA REDE

Com a inserção relativamente recente da economia solidária na agenda pública federal, suas políticas podem ser consideradas em consolidação. Assim, também a rede destas políticas é atravessada por dinâmicas de construção, desconstrução e reconstrução de relações de desigual intensidade. Mas há ações que avançam em direção à institucionalização das políticas e também de sua rede, a começar pela implantação do CNES no fim de 2006.<sup>9</sup>

Outro passo importante para institucionalizar a rede transversal foi a realização de vários cursos de formação em economia solidária, tanto para gestores públicos de outros ministérios na esfera federal, como para gestores de outras esferas, além da 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

9. 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 – Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (ABCRED), Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (Ancosol), CONCRAB, Unicafe, Unisol –; e 17 representantes de entidades de apoio – além das que já integravam a rede há mais tempo, como Cáritas, Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da Central Única dos Trabalhadores (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 (MNCR), a Rede Economia e Feminismo (REF), a Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ), ou a própria Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

formatados para os servidores daquele banco público, envolvendo também servidores da Petrobras e da 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 e outra em junho de 2010.

A institucionalização da rede também avança a partir da execução de ações concretas, particularmente no âmbito do Sies – cujo modelo participativo envolveu rede ampla de parcerias entre governo e sociedade – e do SCJS – cujo decreto foi firmado pelo presidente Lula em dezembro de 2010, junto com o decreto reconhecendo institucionalmente o caráter multissetorial do 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, com 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 temáticas, com 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 risco de descontinuidade, o que compromete a consolidação da rede. Com a reeleição de Lula em 2006, o primeiro grande desafio de mudança não ocorreu. Porém, os caminhos destas políticas e consequentes reconfigurações desta rede permanecem uma 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.

Apesar de contar com um locus institucionalizado de interação e articulação (Conselho Nacional), a coordenação da rede apresenta fragilidades, algumas internas à própria Senaes, ao CNES e às demais organizações de economia solidária, outras de caráter externo, mas que afetam a sua capacidade de governança.

Em parte, os avanços e dificuldades da rede refletem a trajetória incomum da própria economia solidária em termos de articulação no plano nacional, já que este movimento se estabeleceu nacionalmente há pouco tempo e na mesma época que a própria política – ao contrário de outros movimentos (sanitarista, de educação, de reforma agrária etc.), que levaram anos de lutas para estabelecer políticas públicas federais. 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, por outro ela é, na grande maioria dos casos, muito frágil em termos econômicos e sociais, como mostraram 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, essas fragilidades expressam o fato de que a concepção acerca da política de economia solidária está bastante vinculada às áreas setoriais de geração de trabalho

e de assistência social, e não propriamente enquanto política de desenvolvimento socioeconômico. Em consequência, não conta com os mesmos investimentos públicos destinados aos setores capitalistas.

A fim de melhorar a capacidade de governança da rede, seria estratégico avançar na articulação com outros movimentos e lutas dos trabalhadores no campo e na cidade, sem perder a identidade do trabalho associativo e autogestionário. Embora a rede se pretenda inclusiva, há claramente um “núcleo duro” de entidades 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 (1973), e apostar na interlocução com atores que estão relativamente menos envolvidos nos debates e ações, mas que funcionam como ponte com outras redes e organizações.

No entanto, mesmo o principal interlocutor do Estado e de outros movimentos, o FBES, tem dificuldades para se afirmar como espaço de representação. Muitos diálogos de entidades e organizações que o integram ocorrem de maneira independente, enquanto atores importantes na rede de políticas dialogam diretamente com órgãos de Estado, sem passar por sua mediação – por exemplo o MNCR. 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 da 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 tenham origem nas suas próprias limitações de atuação – o caráter consultivo em vez de deliberativo, e a inexistência de um fundo federal específico – como no caso do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

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 dentro do próprio MTE – que gera problemas de sobreposições e incongruências. Ademais, a Secretaria Nacional, que deveria funcionar como uma espécie de coordenação executiva desta rede, tem suas próprias fragilidades internas e limites para executar a política de modo estruturado e sistemático, em alguma medida derivados da composição diversa de forças egressas da economia solidária.

Por outro lado, pode-se afirmar que faltam instrumentos adequados à coordenação da rede, particularmente a existência de um plano multissetorial 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, análise e avaliação dos resultados. Mas sistemas de monitoramento e avaliação ainda são incipientes, como costuma ocorrer no conjunto de políticas federais.

Mesmo com 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 apoio a projetos isolados para a realização de editais de chamada pública, avançando na consolidação das linhas de ação das políticas. Esses são indicadores do potencial de uma rede deste tipo, apontando uma possível direção para a ampliação de sua governança – desde que sob fatores externos favoráveis

e considerando a conjuntura que se desenha no horizonte das políticas de economia solidária no governo federal.

#### REFERÊNCIAS

- BÖRZEL, T. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 76, n. 2, p. 253, 273, 1998.
- CHAQUÉS, L. **Redes de políticas públicas**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- FBES. **A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil**. Brasília: FBES, Secretaria Executiva, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Final da IV Plenária da Economia Solidária**, 2008. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>>
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1.360-1.380, 1973.
- MARQUES, E. Os mecanismos relacionais (Dossiê: Métodos e explicações da política). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 157-161, 2007.
- SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SENAES/MTE. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1. 2006, **Anais...** Brasília: MTE-MDA-MDS, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Relatório Nacional – Sistema de Informações em Economia Solidária no Brasil**, 2007. Disponível em: <<http://www.sies.mte.gov.br>>
- \_\_\_\_\_. **Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional de Economia Solidária**, 2006-2010. Disponíveis em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)>
- SINGER, P. Políticas públicas de Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília: Ipea, n. 39, p. 43-48, 2009.