

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 – REPRESENTAÇÃO SOCIOESTATAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PERCEPÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS
Autores(as)	Sandro Pereira Silva Joana Luiza O. Alencar
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4/cap12

Título do livro	DINÂMICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: ORGANIZAÇÕES ECONÔMICAS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Sandro Pereira Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-013-4
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REPRESENTAÇÃO SOCIOESTATAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NA PERCEPÇÃO DE SEUS CONSELHEIROS¹

Sandro Pereira Silva²
Joana Luiza O. Alencar³

1 INTRODUÇÃO

O aprofundamento da institucionalização democrática no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com as tensões e contradições que lhes são inerentes, tem tornado cada vez mais complexo o processo de definição da agenda governamental, dadas as diversas temáticas que emergem da sociedade e pautam constantemente os poderes políticos para serem assumidos enquanto domínios de política pública. Por sua vez, o imperativo da participação popular, que também se disseminou como método de governo após a CF/1988, sobretudo na dinâmica das políticas sociais, permitiu um alargamento dos canais formais de participação da sociedade civil para além da via eleitoral.

Como efeito, é possível verificar a proliferação, nas últimas três décadas, de espaços promotores desse movimento, com a criação de arranjos inovadores que propiciaram amplo experimentalismo participacionista, com o surgimento de mecanismos que mobilizam diferentes segmentos sociais nas diversas etapas de deliberação administrativa: planejamento, implementação, fiscalização e avaliação das atividades governamentais (Silva, 2018a). Ademais, a prática da participação permite também a formação de comunidades epistêmicas que buscam dar a legitimidade social e política para que um tema ganhe força no interior da estrutura estatal.

Entre esses arranjos, os mais comuns e com maior produção acadêmica a respeito são os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais e os orçamentos participativos. Todos eles envolvem a participação de gestores públicos e

1. Este capítulo refere-se a uma versão ampliada do texto publicado pelo Ipea em seu boletim *Mercado de Trabalho*, n. 54. Disponível em: <<https://bit.ly/2Y8pgYY>>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <joana.alencar@ipea.gov.br>.

representantes civis em agendas decisórias ligadas às mais diferentes áreas de atuação governamental (Dagnino, 2004; Avritzer, 2007; Pires e Vaz, 2014).

Dada sua função de promover um debate mais aberto para apontar deliberações coletivas no plano das políticas públicas, espaços dessa natureza podem ser caracterizados como instituições de deliberação participativa (IDP), conforme denominou Silva (2018a).⁴ No entanto, tais instituições não estão isentas das contradições e dos esforços de captura que caracterizam o processo político no país, de modo que sua efetividade depende de uma série de fatores, entre eles a própria natureza temática abrangida, com as representações e conflitos de interesses que lhes são característicos, conforme aponta a densa literatura existente sobre o tema (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Young, 2006; Avritzer, 2007; Coelho, 2007; Luchmann, 2007; Faria, 2010; Lavalle, 2011; Pogrebinski e Santos, 2011; Pires e Vaz, 2014; Wampler, 2012; Santos e Gugliano, 2014; Petinelli, 2015; Almeida, Carlos e Silva, 2016; Silva, 2018a; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Por isso, as distintas formas de IDP carecem de estudos constantes que problematizem suas dinâmicas, seus resultados e sua importância política nas áreas em que estão situadas, bem como as reais influências que elas exercem tanto na formulação de políticas públicas quanto nas estratégias de mobilização da sociedade civil. Como esses mecanismos são muito heterogêneos em termos de tempo de existência, segmentos sociais envolvidos, grau de conflituosidade, entre outros fatores, pesquisas que busquem captar as particularidades existentes são fundamentais na compreensão dos aspectos que influenciam sua efetividade.

É justamente nessa perspectiva que se enquadra este capítulo. Primeiramente, buscou-se situar os mecanismos instituídos para garantir a relação entre estrutura estatal e sociedade civil em um domínio de política pública, no caso, a economia solidária. Posteriormente, definiu-se como objeto de análise o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), com a finalidade de avaliar suas dimensões de participação e representação, sua estrutura de funcionamento, suas conexões com outras esferas sociais e de poder, e a efetividade (interna e externa) associada à sua prática deliberativa. O elemento escolhido para desenvolver essa avaliação foi a percepção do conjunto de atores que lhe dão materialidade, isto é, seus quadros de conselheiros, que são indicados pelas entidades da sociedade civil e pelos órgãos governamentais envolvidos diretamente nas temáticas.

4. Segundo Silva (2018a, p. 11), "elas são *instituições* na medida em que são formadas em torno de um conjunto de regras de funcionamento que normatizam e condicionam as rotinas de participação e o comportamento dos diferentes atores sociais em sua dinâmica operacional. São *deliberativas*, na medida em que lhes é conferida a função normativa de reunir pessoas em posição de igualdade regimental para debater, propor e controlar a política pública à qual estão vinculadas. E são *participativas* pelo próprio imperativo de reunir representantes de grupos sociais diversos, associados diretamente com a temática em tela, com direito a voz e voto nos processos decisórios que lhes são incumbidos".

O interesse na percepção dos conselheiros se justifica por serem estes os protagonistas do processo participativo proporcionado por essa classe de IDP, de modo que uma investigação mais apurada que descortine elementos sobre sua compreensão acerca desse espaço, as formas como definem suas estratégias de atuação e sua avaliação quanto ao funcionamento, aos resultados e às relações que são travadas internamente em cada um de seus conselhos específicos despontam como elementos privilegiados de análise. Nesse sentido, traçou-se um mapeamento da percepção geral dos conselheiros sobre a funcionalidade e a influência do CNES tanto no tocante à formulação de políticas públicas quanto no que se refere às ações da sociedade civil que envolvem a temática em questão.

Para tanto, além de uma revisão bibliográfica sobre os temas que balizam este estudo, utilizou-se como insumo as informações do banco de dados coletados na pesquisa realizada pelo Ipea, junto a conselheiros de 21 conselhos, entre eles o CNES (Ipea, 2013). A coleta se deu a partir de um questionário padrão aplicado aos respectivos conselheiros, estruturado com 28 questões. De porte desses dados, estes foram reestruturados com base em quatro dimensões analíticas, propostas de acordo com os objetivos almejados neste trabalho: i) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; ii) percepção de representatividade; iii) avaliação da efetividade interna (percepção referente à estrutura e ao funcionamento dos respectivos conselhos) e externa (influência das deliberações em espaços estratégicos de decisão política e formação de opinião); e iv) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos dos conselheiros. Foram consultadas também as atas de reuniões e resoluções aprovadas pelo CNES, no intuito de complementar as informações primárias.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

As décadas finais do século XX foram de grandes mudanças para a sociedade brasileira. No plano político, o retorno da democracia no Brasil, consolidado com a expansão de direitos sociais e a liberdade de associação previstos na CF/1988, possibilitou o surgimento de diversos tipos de organizações populares, ampliando o leque de debates na esfera pública nacional. No plano econômico, o início dos anos 1990 foi marcado por forte processo de abertura comercial e retração das funções do Estado na economia, que implicou a desestruturação do setor industrial e do mercado de trabalho. Essa conjugação de macrofatores teve como consequência a mobilização de diferentes segmentos sociais – urbanos e rurais – em reação às lúgubres perspectivas que surgiam com a elevação do desemprego e a queda do rendimento em todas as regiões do país.

Paralelamente, organizações sindicais e movimentos sociais em geral também lançavam novas ideias e proposições para enfrentar as transformações no mundo do trabalho. A perspectiva do trabalho associativo passou a ganhar maior densidade entre esses coletivos, até que, com o apoio da academia, começou-se a cunhar uma

identidade própria que possibilitasse a convergência desse debate (Silva, 2018c). Nesse contexto, o termo *economia solidária* surgiu como elemento caracterizador e aglutinador de uma identidade coletiva em nome do reconhecimento de novas relações para a organização do trabalho, em face da crise vivida pela sociedade salarial. Ele se materializa a partir de um conjunto diversificado de práticas sociais e econômicas voltadas à geração de renda e dinâmicas de desenvolvimento local, nos meios rural e urbano, envolvendo necessariamente a cooperação e a autogestão como manifestação do protagonismo dos participantes na gestão de empreendimentos coletivos (Singer, 2002; Pinto, 2006; Gaiger, 2004; Silva, 2016; 2017).

O movimento social em torno da temática da economia solidária foi ganhando força política, ao ponto de se constituir também em uma questão digna de inserção na agenda governamental (Silva e Nagem, 2011; Silva, 2018d). Já no final dos anos 1990 surgiram os primeiros programas de governo de apoio às iniciativas de economia solidária no Brasil. Entre eles estão: no plano estadual, o Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL), instituído pelo governo do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2002; e, no plano municipal, o Programa Oportunidade Solidária, lançado em 2001 pela prefeitura municipal de São Paulo, com o desafio de ser implementado no seio da maior metrópole da América Latina (Silva, 2009; 2010).

Como resultado de todas essas mobilizações, em 2002 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), órgão nacional que congrega representações dos diferentes segmentos que compõem o universo da economia solidária no Brasil: empreendimentos de economia solidária (EES); entidades de apoio e assessoria; e gestores públicos. Na mesma linha, foram constituídos também diversos fóruns estaduais, microrregionais e municipais, dando maior poder de representação e mais capilaridade territorial ao debate (Silva, 2018b).

Em 2003, com o início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a temática passou a compor também a agenda nacional de governo, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura à época do Ministério do Trabalho e Emprego.⁵ Em 2004, foi inserido, no Planejamento Plurianual de Atividades (PAA) 2004/2008, o Programa Economia Solidária e Desenvolvimento (PESD), que congregava uma série de ações de governo para o apoio e fomento da economia solidária no país (Cunha, 2012).⁶

5. A Senaes foi criada com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Segundo seu decreto instituidor, a Senaes tem como objetivo principal “viabilizar e coordenar atividades de apoio à economia solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (Brasil, 2003).

6. Entre as ações previstas estava também a realização do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, que diagnosticou, entre 2005 e 2007, a existência de mais de 20 mil EES no Brasil, bastante heterogêneos em termos de formalização, setor de atuação, resultados econômicos, acesso a políticas públicas e organização social. Mais recentemente, entre 2010 e 2013, foi realizado o segundo mapeamento, trazendo novos dados empíricos importantes que podem subsidiar novas pesquisas sobre o tema (Gaiger, 2014; Silva, 2017).

Com isso, a emergência do paradigma da economia solidária na agenda governamental instituiu uma nova dimensão para atuação do Estado no estímulo à geração de trabalho e renda no país, ao admitir o apoio a iniciativas baseadas no cooperativismo e na auto-organização econômica de grupos de trabalhadores sob uma ótica diferente daquela centrada no assalariamento (Araújo e Silva, 2005; Silva, 2018d). Até então, as ações públicas destinadas à geração de emprego voltavam-se basicamente para o apoio à iniciativa privada e a ativação do mercado de trabalho assalariado, que França Filho e Laville (2006) classificaram como estratégia insercional-competitiva.⁷

Após o lançamento do PESD, outros órgãos de governo também lançaram programas com interface com a economia solidária, com diversas parcerias firmadas entre Senaes e outros ministérios (Sardá, 2011; Cunha, 2011; Singer, 2014). Atualmente, há ainda a mobilização nacional de organizações sociais ligadas ao tema no intuito de conseguir a aprovação de uma “lei geral da economia solidária” no Brasil, para a definição das diretrizes principais de apoio e fomento governamental às práticas e às iniciativas de economia solidária em todo o país.⁸

Além dos programas de governo, estabeleceu-se desde o início, como elemento central para a estratégia de institucionalização da economia solidária na agenda governamental, a questão da participação social em seus processos deliberativos. Nesse sentido, surgiram diferentes experiências de IDP no âmbito do governo federal, cuja incumbência seria a proposição e o acompanhamento das políticas públicas sob a égide da economia solidária, a exemplo do ocorrido com grande parte das políticas sociais no Brasil. O principal espaço institucional criado para assumir essa função de arena pública de discussão e deliberação sobre ações governamentais nessa área foi o CNES, que passou a integrar a estrutura operacional decisória do Ministério do Trabalho. Esse conselho surgiu como fórum encarregado de estabelecer conexões entre atores (públicos e privados) envolvidos direta e indiretamente com a temática da economia solidária para a viabilização de ações governamentais concretas, como será debatido na seção 3.

3 O CNES NA ESTRUTURA DE GOVERNO

O CNES foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, o qual dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento (Brasil, 2006a). As competências que lhes foram definidas são: i) promover ações para o engajamento da sociedade civil e do governo na política de economia solidária; ii) estabelecer diretrizes programáticas,

7. Para uma análise mais geral sobre as políticas do Ministério do Trabalho, ver Silva (2018g).

8. Está em tramitação no Congresso Nacional, inclusive, um projeto de lei (PL nº 4.685/2012) que trata diretamente dessas propostas (Silva e Silva, 2014).

bem como propor medidas de aperfeiçoamento tanto para a legislação quanto para as atividades e propostas do Ministério do Trabalho; iii) mediar as parcerias estabelecidas entre as entidades da sociedade civil representadas no conselho e a Senaes; e iv) atuar de forma conjunta com outros conselhos que tenham atuação nas áreas do desenvolvimento, geração de emprego e renda.

Em termos de composição, o CNES foi constituído originariamente com 56 membros, respeitando a seguinte formação: i) dezenove representantes do governo federal, secretarias estaduais de trabalho e órgãos estaduais e municipais de apoio à economia solidária; ii) vinte representantes de EES; e iii) dezessete membros de outras organizações da sociedade civil (OSC) e serviços sociais.⁹ As entidades da sociedade civil e os órgãos do governo que compõem o CNES foram estabelecidos pelo seu próprio decreto de constituição, e os membros desse conselho são designados pelo ministro do Trabalho, após indicação pelo titular de cada órgão governamental ou entidade da sociedade civil.¹⁰ Sua primeira reunião ordinária ocorreu em 9 e 10 de novembro de 2006, quando foi aprovado seu regimento interno.¹¹

O CNES é organizado em torno de plenário, comitê permanente, secretaria executiva e comitês temáticos. O plenário é o órgão deliberativo máximo, devendo reunir-se, em caráter ordinário, a cada três meses. As deliberações são formalizadas mediante resoluções, recomendações e moções, sendo que as resoluções tratam de assuntos de exclusiva competência do CNES; as recomendações, de assuntos que, apesar de não serem de competência exclusiva, interferem na política de economia solidária; e as moções têm por finalidade expressar apoio ou crítica em relação a determinado fato (Ipea, 2012).

O comitê permanente é responsável por preparar a pauta das reuniões e atuar junto ao presidente do conselho no encaminhamento das decisões do plenário. Ele pode, além disso, em casos emergenciais, tomar decisões pelo plenário, que serão penderes de posterior aprovação. Esse comitê é formado por nove membros integrantes de todos os segmentos do conselho, que são escolhidos por eleição para mandato de um ano.

Os comitês temáticos destinam-se especificamente à elaboração de propostas, podendo ser convidados técnicos externos. Cada comitê poder ter até dez membros com respectivos suplentes. São eles: i) comercialização, redes e cadeias de produção e consumo; ii) crédito e finanças solidárias; iii) formação e assistência técnica; iv) institucionalidade da política nacional; e v) marco jurídico.

9. Ver relação em apêndice A.

10. Os membros da sociedade civil são indicados pelo FBES. As organizações escolhidas inicialmente foram aquelas que já atuavam diretamente na articulação com o governo federal.

11. As atas de reunião, bem como as moções e recomendações aprovadas, a composição e a estrutura de funcionamento do CNES podem ser conferidas em: <<https://bit.ly/3h2OSPy>>.

Já a secretaria executiva tem por função fornecer apoio técnico administrativo aos comitês e ao conselho para seu funcionamento geral. Entre outras atividades, ela elabora a ata, em parceria com o comitê permanente, sendo responsável também por enviar o material de estudo e informes aos conselheiros para que eles se preparem para a reunião (Brasil, 2006b).

Desde o início de seu funcionamento, não obstante o acompanhamento dos programas de economia solidária e a abertura para a exposição das demandas sociais por parte dos atores de interesse, o CNES teve papel importante também na reformulação do PESP para o PPA 2008/2011 (Silva e Nagem, 2011; Cunha, 2012), além de ser o órgão responsável pela preparação e organização das três Conferências Nacionais de Economia Solidária, ocorridas ambas em Brasília em 2006, 2010 e 2014, respectivamente (Silva, Cunha e Silva, 2018).

Contudo, vale destacar uma questão amplamente abordada na literatura que é inerente à efetividade de qualquer formato de IDP em atividade. Na prática, elas consistem em arenas de disputa por posição e poder, e isso ocorre tanto no seio do poder público quanto na sociedade civil. Por sua vez, essas arenas estão subordinadas a outras, com maiores recursos (simbólicos e materiais), que interferem na condução dos processos políticos em curso, o que Silva (2019) chamou de hierarquia do poder decisório. Nesse sentido, a relevância política das IDP em geral, e dos conselhos gestores em particular, está subordinada a uma série de fatores estruturais e conjunturais da administração pública brasileira.

Um exemplo disso é a estratégia de escolha dos comandantes dos ministérios, que remete à disputa constante entre partidos e lideranças partidárias por posições que atendam aos interesses que eles representam (corporativos, setoriais, regionais etc.). Isso faz com que mudanças na estrutura de comando de um ministério possam comprometer uma série de acordos pré-estabelecidos e expectativas firmadas entre o conjunto de atores. Outro ponto é que o papel de maior ou menor relevância das IDP em uma estrutura decisória está diretamente associado ao projeto político (Dagnino, 2004) assumido pela coalizão de governo. Isto é, a relativa relevância desses espaços pode variar tanto no tocante ao valor dado pela administração governamental a alguns temas em relação a outros em sua agenda quanto pelo próprio grau de aderência que a participação social tem em determinado mandato de governo.

4 ANÁLISE DO PERFIL E DA PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS

Nesta seção, procurou-se abordar o CNES por meio da análise do perfil e da percepção de seus conselheiros, com base no banco de dados do Ipea construído através de questionários aplicados aos representantes dos conselhos nacionais de política pública no Brasil. Com isso, a intenção foi mapear a dinâmica, a estrutura

e os processos no interior dessa instituição a partir da ótica dos próprios atores que lhes dão materialidade operacional, buscando identificar especificidades entre os diferentes segmentos que o compõe.

Para melhor organização dos resultados, as análises foram divididas em quatro blocos: i) perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros; ii) percepção de representatividade; iii) avaliação da efetividade interna e externa; e iv) dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos do CNES.¹²

4.1 Perfil socioeconômico e participativo dos conselheiros

Conforme abordado anteriormente, o CNES é formado por 56 representantes, cujas vagas são divididas de forma tripartite entre órgãos do poder público, EES e outras OSC envolvidas com o tema. O banco de dados utilizado para esta pesquisa conta com respostas de 34 conselheiros, ou seja, cerca de 60% do total.¹³

Os representantes do governo que responderam ao questionário são minoria (39%) em relação aos conselheiros da sociedade civil (61%). Verificou-se também a predominância masculina entre os conselheiros que participaram da pesquisa, com 59% de homens contra 41% de mulheres. Mais de 75% do total de respondentes estão concentrados na faixa etária entre 41 e 60 anos, e apenas 6% possuem menos 30 anos, o que demonstra baixa participação de jovens no conselho. Já em termos de cor/raça, a grande maioria se declarou de cor branca, enquanto que pretos, pardos e outros somaram apenas 15%.

Os conselheiros entrevistados possuem escolaridade alta. Mais de 70% do total já possuem curso superior completo, sendo que mais de 40% já completaram também alguma pós-graduação. Em termos da faixa de renda, 38% afirmaram receber entre R\$ 4.001 e R\$ 8.000.¹⁴ Todos os representantes do poder público declararam receber acima de R\$ 4.001; enquanto que, dos 45% dos conselheiros que declararam ter renda mensal média abaixo de R\$ 4.000, todos são representantes de EES ou de OSC. Cabe ressaltar que alguns estudos já identificaram que os canais participativos promovidos pelos conselhos gestores têm reproduzido as desigualdades de acesso, sobretudo no que se refere à escolaridade e à renda (Alencar, 2013; Faria e Tatagiba, 2018).

Por fim, sobre a participação em outros conselhos, 44% responderam não participar nem haver participado antes. Além desses, 53% afirmaram que participam ou já participaram de outros além do CNES. Quanto ao tempo de participação no

12. Para um maior detalhamento acerca dos procedimentos metodológicos desenvolvidos para o levantamento das informações, ver Ipea (2012).

13. Corresponde ao número de conselheiros que responderam e devolveram o questionário utilizado na pesquisa de Ipea (2012).

14. Valores de dezembro de 2013.

conselho, 38% estavam há menos de um ano, 32%, entre um e três anos, e 24% eram conselheiros a quatro ou mais anos.

O quadro 1, a seguir, apresenta a síntese das informações gerais que caracterizam o perfil dos conselheiros atuantes no CNES.

QUADRO 1
Perfil dos conselheiros

Representação	38% poder público; 30% EES; e 30% OSC.
Gênero	59% homens; e 41% mulheres.
Faixa etária	76% de 41 a 60 anos; 12% de 31 a 40 anos; 6% de 21 a 30 anos; e 6% mais de 60 anos.
Cor/raça	82% brancos; 9% pretos; 3% pardos; 3% outra; e 3% NS/NR.
Escolaridade	50% pós-graduação; 26% superior completo; 6% superior incompleto; 18% ensino médio; e 3% ensino fundamental.
Renda mensal média familiar	59% acima de R\$ 4.001; 18% entre R\$ 2.500 e R\$ 4.000; e 23% entre R\$ 500 e R\$ 2.500.
Participação em outros conselhos	53% dos conselheiros atuavam ou já atuaram em outro conselho; 44% não participavam ou participaram; e 3% NS/NR.
Tempo no conselho	38% há menos de um ano; 32% entre um e três anos; 24% de quatro a seis anos; e 6% NS/NR.

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.

Elaboração dos autores.

Obs.: NS/NR – não sabe ou não respondeu.

Portanto, em que pese o fato de a pesquisa ter assumido caráter amostral e não probabilístico, o que se observa é que o conjunto de conselheiros não se enquadra como representação muito fidedigna da composição populacional da sociedade brasileira. Ainda que tomados todos os cuidados metodológicos que o caso exige, os números indicam que há no CNES a preponderância do público masculino, branco e de alta escolaridade. Essa constatação permite problematizar o fato de que, até que ponto as IDP, ou mais exclusivamente os conselhos gestores, não acabam reproduzindo lógicas de exclusão e desigualdade presentes na própria sociedade, o que caracterizaria uma deficiência em sua dimensão representativa.

Embora as organizações que compõem o conselho possuam a autonomia para indicar seus titulares e suplentes, pode haver uma tendência de encaminhar para esses espaços seus quadros mais preparados e de melhor formação intelectual, dadas as exigências que a prática deliberativa confere: leitura de leis, interpretação de planilhas, conhecimento das normativas internas referentes à área de atuação, expressão pela fala junto a um colegiado com autoridades etc., o que, em conjunto, pode gerar barreiras simbólicas à participação de certa parcela da sociedade, acarretando em padrões representativos bastante assimétricos. Porém, tais assimetrias podem ser mais comuns nos formatos de conselhos, e não em outras IDP, como no caso das conferências e dos processos de orçamento participativo, por serem fóruns de maior densidade participativa.¹⁵

4.2 Percepção de representatividade

Esta subseção discute a percepção dos conselheiros quanto à representação no CNES. Para compor essa percepção, foram considerados dados relativos à composição do conselho, articulação entre setores e forma de comunicação com a base de apoio.

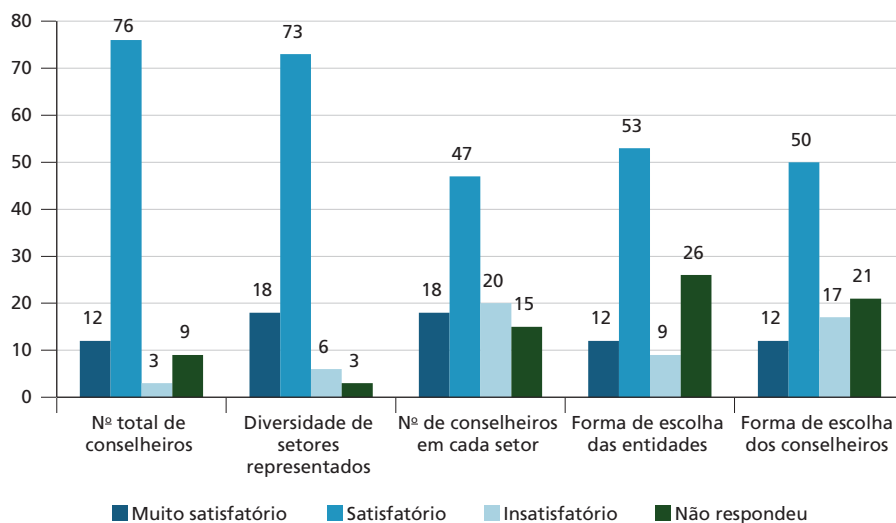
A maioria dos respondentes considera-se satisfeita ou muito satisfeita com o número total de conselheiros (88%), contra 3% que se declararam insatisfeitos. Resultado parecido foi observado no que se refere à diversidade de setores na composição do CNES, em que 91% apresentaram satisfação com esse aspecto, e apenas 3% declararam insatisfação.

A respeito do número de representantes em cada setor, que segundo seu regimento deve manter paridade tripartite entre os três segmentos representados, o nível de insatisfação foi maior que nos aspectos considerados anteriormente, 20%, embora parte relevante dos conselheiros (65%) considere que o número de representantes em cada setor seja satisfatório ou muito satisfatório. O mesmo percentual de satisfação foi obtido quanto à avaliação da forma de escolha das entidades com assento no CNES. Nesse caso, 9% se declaram insatisfeitos e 26% não souberam responder.

Já quanto à forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades, o grau de satisfação foi de 62%, contra 17% de insatisfação e 21% dos que não responderam. O gráfico 1, a seguir, sintetiza essas informações em cada uma das questões elaboradas.

15. Diferenças como estas em termos de representatividade populacional também foram encontradas em outros conselhos, como o de desenvolvimento rural e o de segurança alimentar (Silva, 2018e; 2018f).

GRÁFICO 1
Satisfação quanto à composição do CNES
(Em %)



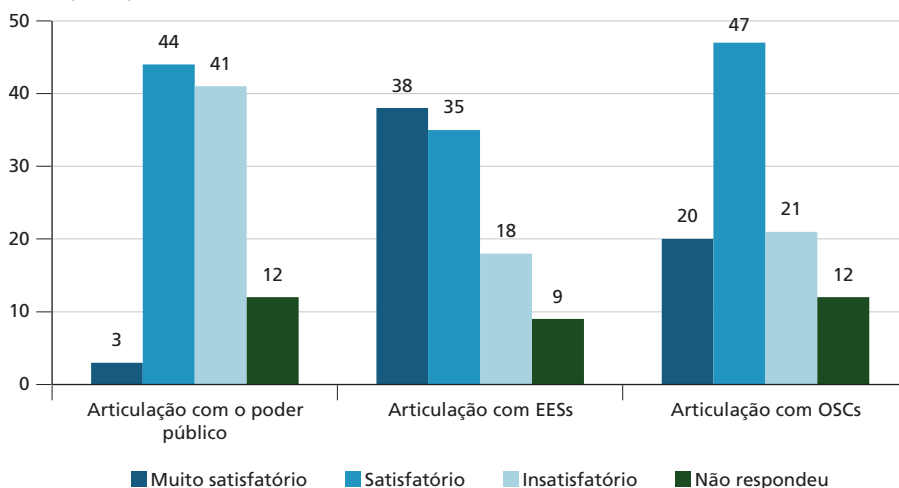
Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Quanto ao grau de articulação com os três segmentos que compõem o conselho, houve equilíbrio nas respostas. Os conselheiros que se declararam insatisfeitos com a articulação realizada pelo CNES junto ao poder público somam 41% dos respondentes, enquanto que 47% se declaram satisfeitos e 12% não responderam a essa questão.

Já com relação à articulação com os EES, 73% se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos, outros 18% se declararam insatisfeitos, e 9% não responderam. Em termos de articulação do CNES com as OSC, 67% do total se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos. O nível de insatisfação, nesse caso, foi de 21%, e, entre os que não responderam, somaram-se 12%.

O gráfico 2 apresenta a síntese desses dados. Por ele, verifica-se que o nível de satisfação dos conselheiros quanto ao grau de articulação do CNES com os segmentos da sociedade civil (EES e OSC) foi superior ao nível de satisfação quanto à articulação com o poder público.

GRÁFICO 2
Satisfação quanto ao grau de articulação
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

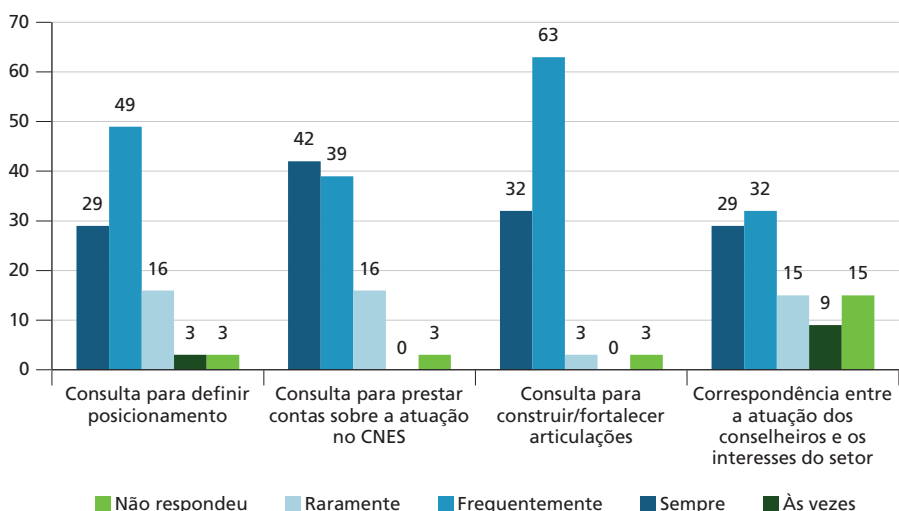
Outro ponto verificado diz respeito às formas de relação dos conselheiros com as suas respectivas bases de apoio para diferentes finalidades, cuja síntese dos resultados encontra-se no gráfico 3, mais a diante. Em termos de frequência de consulta às bases, questionou-se sobre os seguintes pontos: i) definir posicionamentos diante de assuntos previamente escolhidos para serem debatidos nas reuniões do CNES; ii) prestar contas sobre a atuação no CNES; e iii) construir ou fortalecer articulações políticas. Nesse caso, verificou-se um percentual elevado daqueles que responderam sempre ou frequentemente: em torno de 80% a 90% das respostas.

Questionou-se ainda sobre a percepção dos conselheiros quanto à frequência na qual sua própria atuação corresponde aos interesses do segmento que representa. Nesse quesito, a avaliação foi positiva, uma vez que 61% deles declararam que sua atuação sempre ou frequentemente corresponde aos interesses de seus segmentos. Mesmo assim, 24% afirmaram que essa correspondência ocorre apenas às vezes ou raramente, e 15% não responderam.

Abordaram-se, por fim, as principais formas de contato utilizadas pelos conselheiros para comunicar os assuntos referentes ao CNES. Percebe-se pelo gráfico 4 que as respostas mais frequentes foram: reuniões presenciais (25), listas/trocas de *e-mail* (23), telefonemas (20) e conversas pessoais (17). A página institucional do conselho na internet, que pode ser usada inclusive como ferramenta importante

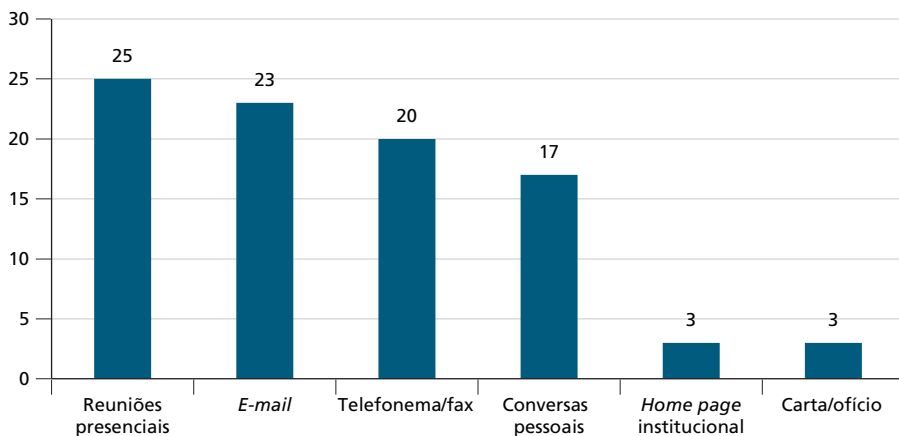
para divulgar as atividades para o conjunto da sociedade, é apontada por apenas três conselheiros como forma de contato com as bases, enquanto cartas e ofícios também são citados por outros três conselheiros.

GRÁFICO 3
Formas de relação com a base de apoio
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Principais formas de contato com a base de apoio



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Os resultados desta subseção complementam em parte aqueles já problematizados anteriormente. Há um alto percentual de satisfação dos conselheiros no que se refere ao número de representantes e dos quesitos de paridade para a composição do conselho. Com relação à forma de escolha tanto das entidades quanto dos seus representantes, esse percentual já não foi tão alto, expressando um grau considerável de insatisfação. As questões conforme colocadas nos questionários não permitem averiguação mais aprofundada do motivo que leva a uma insatisfação de parte dos conselheiros. Ainda assim, esses números são indicativos da diversidade de pensamentos expressa no interior desses espaços participativos, não apenas em relação a sua dinâmica de funcionamento, mas também quanto a sua própria sistemática de composição e representação. Quanto à articulação, o alto percentual de satisfação indica que os representantes veem o CNES como instrumento importante na construção coletiva de diretrizes políticas para o setor. Os dados mostraram ainda a existência de um repertório variado tanto no tocante aos mecanismos de escolha dos representantes quanto no que se refere às formas de comunicação interna entre as entidades representativas.

4.3 Avaliação da efetividade interna e externa

Nesta subseção, a intenção foi avaliar a percepção dos conselheiros quanto à influência do CNES em diferentes ambientes políticos e sociais. As respostas são importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência das deliberações de um conselho (ou qualquer outra IDP) em espaços estratégicos tanto de decisão política (Congresso Nacional, ministérios) quanto de formação de opinião e pressão política (organizações sociais e opinião pública) é encarada como um indicador relevante na definição de sua efetividade externa ou de impacto. Em seguida, analisou-se a percepção referente à estrutura e ao funcionamento do conselho, entendida aqui como indicativo de sua efetividade interna.

Primeiramente, foi questionado sobre a influência do CNES na agenda do Congresso Nacional. Os resultados demonstram que, segundo a visão dos conselheiros, o CNES não exerce influência relevante nas decisões desse espaço parlamentar, uma vez que 59% deles a consideram pouco significativa ou nula. Outros 24% dos conselheiros não responderam ou não souberam avaliar esse aspecto. Apenas 17% acreditam que existe influência significativa das atividades do conselho diante do Congresso Nacional. Esses resultados permitem inferir, inclusive, que a criação, em 2007, da Frente Parlamentar Mista de Fortalecimento da Economia Solidária, que reuniu a assinatura de mais de duzentos parlamentares, entre deputados federais e senadores, pouco contribuiu para a formação de um canal de diálogo mais efetivo entre o CNES e o Congresso Nacional.¹⁶

16. Em maio de 2007, foi lançada a Frente Parlamentar da Economia Solidária na Câmara Legislativa Federal, contando com a assinatura de 184 deputados. Em maio de 2011, a frente foi relançada simultaneamente na Câmara e no Senado, como Frente Parlamentar Mista de Fortalecimento da Economia Solidária, contando com a assinatura de 212 parlamentares, entre deputados e senadores.

No que se refere à influência sobre as políticas do Ministério do Trabalho, órgão ao qual o CNES é vinculado, nota-se que 44% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa ou que não há influência. Os que disseram que a influência seria significativa ou muito significativa totalizam 38%, e 18% dos conselheiros não responderam.

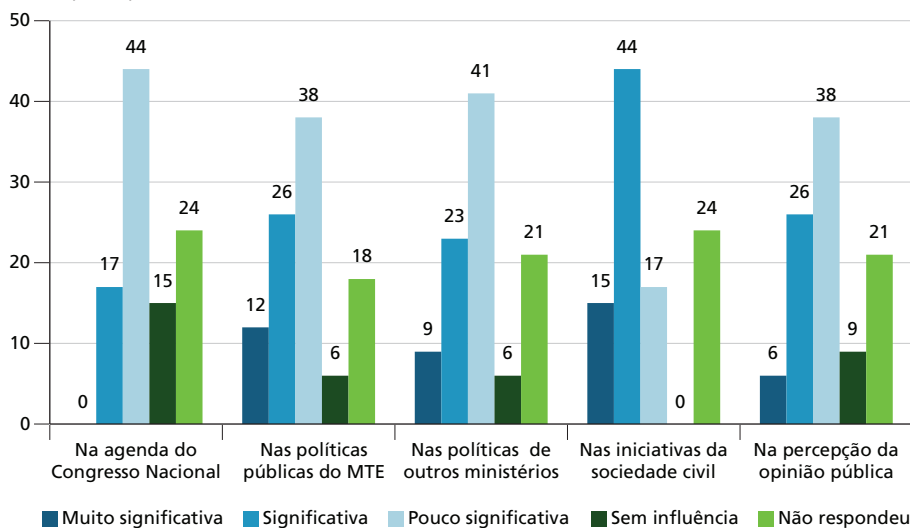
Já com relação à percepção sobre a influência em políticas públicas de outros ministérios, 41% dos conselheiros acham que há impacto pouco significativo e 6%, que não há influência alguma. Por sua vez, 32% acreditaram haver influência significativa ou muito significativa sobre essas políticas, e 21% não responderam. Esse ponto indica uma situação delicada, pois a baixa capacidade de influência do CNES nas decisões de outros ministérios impede a construção de ações interseoriais e integradas de intervenção em seus territórios de incidência (Silva, 2012; 2013), o que pode condená-las a um isolacionismo setorial na estrutura de governo (Henriques, 2011).

Quanto à influência do CNES sobre as ações da sociedade civil organizada, a avaliação dos conselheiros revela uma percepção de maior impacto em comparação às instâncias estatais. Do total de respondentes, 59% acreditaram que a influência é significativa ou muito significativa junto à sociedade civil. Já para 17% dos conselheiros não há influência, e 24% não responderam.

Outra questão elaborada foi sobre a influência na opinião pública. Em sua maioria, os conselheiros consideram haver pouca ou nenhuma influência sobre essa dimensão de análise, com 42% do total. Dos demais, 32% consideram haver influência significativa ou muito significativa, e 21% não avaliaram.

Como se pode notar pelos dados apresentados, ilustrados no gráfico 5, os conselheiros entendem que a influência do CNES nas instâncias de decisão política é incipiente e precisa ser fortalecida, o que indica baixa efetividade externa do conselho no tocante às suas principais competências previstas no Decreto nº 5.811/2006 que o constituiu.

GRÁFICO 5
Satisfação quanto à influência do CNES
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

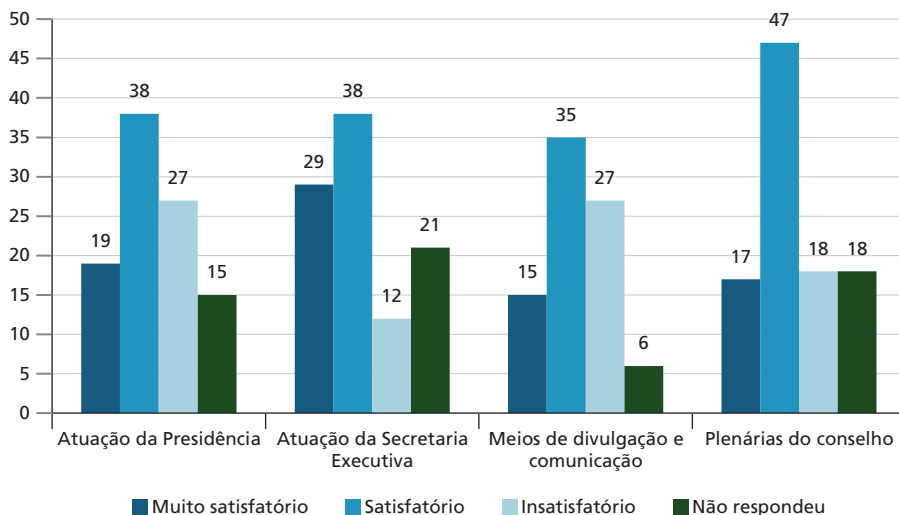
A avaliação da efetividade interna foi feita a partir da percepção dos conselheiros sobre a estrutura do conselho. De maneira geral, os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados, como demonstra a síntese dos resultados no gráfico 6.

A princípio, foi questionado sobre a atuação das estruturas internas de comando do CNES. Sobre a presidência do conselho, exercida pelo secretário Nacional de Economia Solidária (ou seu secretário adjunto em caso de impossibilidade), 57% avaliaram como satisfatória ou muito satisfatória, enquanto que 27% se disseram insatisfeitos e 15% não opinaram. Já no que se refere à secretaria executiva, 67% responderam como satisfatória ou muito satisfatória, contra 12% que entenderam como insatisfatória, e 21% que não responderam.

Outro item avaliado foi o sistema de comunicação e divulgação das atividades do CNES (informes, *website* e publicações). Nesse ponto, exatos 50% entenderam como atuação satisfatória ou muito satisfatória. O nível de insatisfação foi de 27%, e os demais 23% não responderam.

Por fim, coube avaliar o andamento das plenárias do CNES. Nesse caso, a avaliação majoritariamente positiva se manteve, com 64% dos conselheiros afirmando que elas têm transcorrido de modo satisfatório ou muito satisfatório. Entre os demais, 18% disseram que o andamento das plenárias é pouco satisfatório, e outros 18% não opinaram.

GRÁFICO 6
Satisfação quanto à estrutura do CNES
(Em %)



Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

O conjunto dos resultados desta subseção, portanto, aponta que o CNES possui bastante dificuldade em incidir sobre a agenda de outros órgãos definidores de políticas públicas, o que compromete seu papel de fortalecer a intersectorialidade da política nacional de economia solidária no aparato de Estado brasileiro. Ou seja, o fato de o CNES influenciar somente as ações que cabem apenas à Senaes, tampouco conseguindo transpor seu raio de influência para outras secretarias do Ministério do Trabalho, aponta para uma atuação “caseira” desse fórum, o que pode ser um indicativo de isolamento da pasta na estrutura de governo, que, por sua vez, enfraquece a expansão de sua centralidade na agenda pública. Essa percepção é ainda mais reforçada, na medida em que todos os elementos de estrutura interna do conselho foram bem avaliados pelos conselheiros, mas que, contrastando com os resultados anteriores, não foi suficiente para potencializar a temática, tanto junto a outras estruturas de governo quanto à opinião pública em geral.

4.4 Dificuldades, pontos fortes e sugestões

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CNES, foi solicitado que eles identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as três dificuldades principais quanto ao processo decisório do conselho. O quadro 2 mostra a frequência de respostas (em números absolutos) para cada categoria. As principais dificuldades observadas foram: a baixa

prioridade política dada ao CNES, reuniões muito esparsas no tempo, questões políticas alheias à agenda do CNES, carência de estrutura, pouco tempo de discussão nas reuniões, e pauta e subsídios para as reuniões serem disponibilizados com pouca antecedência. Entre as demais opções listadas estão: divergências de opinião entre os conselheiros, excesso de burocracia e limitação de passagens e diárias para os conselheiros, o que compromete, sobretudo, a participação de representantes dos segmentos da sociedade civil que residem em outros estados e não possuem recursos para arcar com suas próprias despesas de participação.

QUADRO 2
Percepção quanto às principais dificuldades

Pontos fortes		Número de respostas
1	Reuniões muito esparsas	13
2	Questões políticas alheias à agenda do CNES	10
3	Pouco tempo para discussão nas reuniões	8
4	Carência de estrutura	8
5	Pauta e subsídios disponibilizados com pouca antecedência	5
6	Divergências nas opiniões dos conselheiros	4
7	Excesso de burocracia	4
8	Limitações de passagens e diárias para os conselheiros	2

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Já sobre os pontos fortes e as sugestões de melhorias na atuação do CNES, foram feitas duas questões abertas, de livre resposta. Ambas foram respondidas por, aproximadamente, dois terços dos entrevistados. Em cada uma delas poderiam ser abordados mais de um aspecto.

A primeira questão refere-se aos pontos fortes do CNES. As respostas foram categorizadas para auxiliar nas análises. O aspecto mais mencionado como ponto forte do conselho foi o *fortalecimento das políticas públicas de economia solidária*. Elogiou-se, nesse caso, a possibilidade de expor e discutir demandas para o avanço das políticas de economia solidária, a proposição de políticas inovadoras como contraponto à economia tradicional e a construção de referenciais para a economia solidária no Brasil.

O segundo aspecto mais citado foi sobre o *exercício da democracia e do controle social*, por meio da valorização do conselho como espaço democrático de debate e a possibilidade de monitorar e acompanhar as políticas ligadas ao tema, além do empoderamento de atores-chave e socialização de experiências. A *representatividade* também foi apontada como ponto forte do conselho, sendo considerado um espaço fundamental de representação da sociedade civil, em sua diversidade, para a interação com o poder público estatal. Outros aspectos foram lembrados pelos conselheiros, como mostra o quadro 3.

QUADRO 3
Percepção quanto aos pontos fortes do CNES

Pontos fortes		Número de respostas
1	Fortalecimento das políticas públicas de economia solidária	10
2	Exercício da democracia e do controle social	9
3	Representatividade	6
4	Presença da discussão sobre economia solidária em muitas áreas de governo	4
5	Articulação de uma diversidade de atores em favor da economia solidária	4
6	Realização das conferências e atuação nos fóruns regionais de economia solidária	3
7	Oportunidade de debater a questão da economia solidária	2
8	Formação de conselheiros	1
9	Ajudar a compor a pauta do governo na relação com a sociedade civil	1

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

A segunda questão indagou sobre o que poderia ser feito para melhorar a atuação do CNES. As respostas auferidas também foram agrupadas em categorias, conforme sintetizado no quadro 4. A sugestão que mais se sobressaiu trata da necessidade de *maior participação do poder público* no CNES, com nove menções. Os conselheiros se queixaram do número reduzido de representantes dos ministérios nas reuniões do CNES, o que eles encaram como desvalorização por parte dos gestores públicos à temática tanto da economia solidária em si quanto do próprio conselho enquanto espaço de poder decisório. Muitas vezes ocorre de os titulares faltarem às reuniões, enviando outros funcionários como substitutos (não necessariamente aqueles indicados oficialmente como seus suplentes) com limitados poderes de decisão ou com pouco conhecimento sobre o assunto em pauta. De acordo com as sugestões dos conselheiros, seria necessário estabelecer mecanismos que assegurassem maior assiduidade e pontualidade nas reuniões.

QUADRO 4
Sugestões de melhorias na atuação do CNES

Sugestões de melhoria		Número de respostas
01	Maior participação do poder público	9
02	Trabalhar pelo fortalecimento da economia solidária	5
03	Melhorar a comunicação	4
04	Revisão das regras do conselho	3
05	Maior capacidade deliberativa	2
06	Melhorar a estrutura	2
07	Capacitação de conselheiros	2
08	A Senaes deve adquirir força de ministério	1

Fonte: Banco de dados do Ipea – conselhos nacionais.
Elaboração dos autores.

Portanto, as questões debatidas mostram que há uma diversidade de posicionamentos sobre a operacionalidade do CNES. A pulverização nas respostas, ao mesmo tempo em que permite uma visão panorâmica sobre os vários pontos concernentes tanto à dinâmica de funcionamento quanto à estrutura necessária para a prática deliberativa, impede algumas afirmações mais robustas sobre o posicionamento do coletivo de conselheiros. Ainda assim, é possível perceber que o espaço de debate e a possibilidade de representação que o conselho proporciona têm sido valorizados, dada a ênfase em maior tempo a ser dedicado para as reuniões e no reconhecimento do conselho enquanto espaço de protagonismo, participação e controle social, como observado nas suas respostas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou situar as relações entre Estado e sociedade civil em termos da emergência da economia solidária na agenda governamental e os mecanismos instituídos para garantir a interface socioestatal nessa área, tendo o CNES como objeto de análise. A partir da sistematização das respostas de seus conselheiros, conforme demonstrado ao longo do texto, foi possível traçar o perfil desses representantes, bem como analisar suas percepções acerca da forma de atuação, avaliação do funcionamento e a influência do conselho na estrutura decisória governamental.

Verificou-se uma percepção positiva por parte dos conselheiros sobre a composição do CNES e a atuação dos segmentos que o compõem. Os representantes afirmaram manter um fluxo significativo de consulta e comunicação junto a suas respectivas bases de apoio para a determinação de suas decisões nas atividades do conselho.

Embora tenha havido no geral uma avaliação positiva sobre a efetividade interna com base nos quesitos abordados, foram identificadas críticas quanto ao grau de importância que os representantes do poder público dão para essas atividades, manifestado principalmente no que se refere à frequência nas reuniões. Houve ainda certa insatisfação quanto à estrutura organizativa do CNES, sendo as mais contundentes no tocante ao sistema de comunicação com os conselheiros.

Em termos de articulação política entre os segmentos sociopolíticos que compõem o conselho, a avaliação foi mais positiva sobre os segmentos da sociedade civil. Contudo, constatou-se um grau maior de insatisfação quanto à articulação entre os representantes estatais, algo que reflete a própria dificuldade de integração das políticas públicas no âmbito do governo federal, como já diagnosticado em muitos estudos sobre o tema.

No tocante à efetividade externa, o pior nível de avaliação ficou por conta do grau de influência que as decisões do CNES alcançam nas principais instâncias de poder político decisório. Nem mesmo na própria estrutura ministerial em que está

inserido o grau de influência foi percebido como relevante. O nível mais baixo de percepção de influência foi detectado em relação ao Congresso Nacional, mesmo com a existência desde 2007 de uma frente parlamentar em defesa da economia solidária.

Os resultados permitem inferir que o segmento da sociedade civil valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de deliberação participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, a falta de instrumentos normativos que garantam maior poder de influência de suas deliberações nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de construção de projetos inovadores em cada área na qual estão vinculados. Soma-se a isso o fato de ser evidente a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias dentro de uma mesma estrutura governamental (ou do Legislativo), o que compromete o fortalecimento das políticas (pois fragmenta recursos, estratégias e ações) e tende a setorializar cada vez mais as discussões. Com isso, os conselhos (e os conselheiros) correm o risco de falar para eles mesmos, sem capacidade real de incidir sobre outras instâncias de poder ou sobre a opinião pública em geral, que tende a ficar alheia a suas atividades.

Dessa forma, a criação de espaços públicos em que se reúnem representantes de setores da sociedade e de diferentes ministérios e autarquias não garante, por si só, uma coordenação mais eficiente da agenda de governo. Ainda assim, isso não invalida a importância e o potencial desses espaços no adensamento da democracia participativa no país; apenas fortalece a ideia de que a participação social deve ser articulada enquanto estratégia ampliada de governo, estruturada institucionalmente para permitir melhor aproveitamento da energia social que os processos deliberativos nessas instâncias podem proporcionar. Contudo, o cenário político brasileiro recente aponta para um inequívoco arrefecimento do experimentalismo participativo nas agendas ministeriais.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. L. Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Revista Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 22, n. 2, 2016.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? Brasília: Ipea, 2005. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 28.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, 2007.

BRASIL. Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jun. 2003.

_____. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). **Diário Oficial**, Brasília, 2006a.

_____. Resolução nº 1, de 7 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Economia Solidária. **Diário Oficial**, Brasília, 8 dez. 2006b.

COELHO, V. A democratização dos conselhos de saúde. **Revista Novos Estudos**, n. 78, 2007.

CUNHA, G. C. Redes de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária. Brasília: Ipea, 2011. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48.

_____. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

FARIA, C. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, 2010.

FARIA, C.; TATAGIBA, L. Participação social no Brasil. In: HOLLANDA, C. B.; VEIGA, L. F.; AMARAL, O. E. **A Constituição de 1988 trinta anos depois**. Curitiba: Ed. UFPR, 2018.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. (Org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

_____. **A economia solidária no Brasil**: uma análise dos dados nacionais. São Leopoldo: Oikos, 2014.

HENRIQUES, R. Do olho do furacão. **Revista Democracia Viva**, n. 46, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros**. Brasília: Ipea, 2013.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis. **RBCS**, v. 21, n. 60, 2006.

LUCHMANN, L. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Revista Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, 2007.

PETINELLI, V. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Revista Opinião Pública**, v. 21, n. 3, 2015.

PINTO, J. R. L. **Economia solidária**: um retorno a arte da associação. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Revista Lua Nova**, n. 93, 2014.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação. **Revista Dados**, v. 54, n. 3, 2011.

SANTOS, P.; GUGLIANO, A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, 2014.

SARDÁ, M. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes): significados e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48.

SILVA, S. P. Economia solidária e políticas públicas de desenvolvimento local: uma análise de dois programas de gestão pública no Brasil. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 2, n. 3, 2009.

_____. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do Programa Oportunidade Solidária no município de São Paulo. **Revista Outra Economia**, v. 4, n. 7, Argentina, 2010.

_____. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

_____. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**. Brasília: Ipea, v. 1, 2013.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. Brasília: Ipea, 2016. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 61.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Laços na diversidade:** análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil:** abordagens metodológicas e dimensões analíticas. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para discussão, n. 2361).

_____. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018):** inserção, expansão e crise de paradigma. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. Participação social e políticas públicas de desenvolvimento rural: uma análise da percepção dos conselheiros do Condraf. **Revista Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 25, n. 3, p. 591-615, 2018e.

_____. Dimensões da deliberação participativa em conselhos de políticas públicas: o Consea na visão de seus conselheiros. **Revista de Ciências Humanas**, v. 17, n. 1, p. 60-78, 2018f.

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:** uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018g. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil:** a agenda deliberativa do Codefat. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

SILVA, S. P.; NAGEM, F. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais:** uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1682).

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. Brasília: Ipea, 2014. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 58.

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental:** uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

_____. **Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)**. Brasília: Ipea, 2014. (Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 56).

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? *In*: PIRES R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012.

YOUNG, I. Representação política, identidade e minorias. **Revista Lua Nova**, n. 67, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, S. P.; NAGEM, F. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Competências, composição, estrutura e funcionamento do CNES

Competências	<ul style="list-style-type: none"> • estimular a participação da sociedade e do governo na política de economia solidária; • propor diretrizes e prioridades para a política e medidas para o aperfeiçoamento da legislação; • avaliar os programas executados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), sugerir medidas para aperfeiçoá-los e examinar propostas de políticas que ela venha a lhes submeter; • coordenar as parcerias entre as entidades representadas no conselho e na Senaes e estimular a formação de novas parcerias; e • colaborar com os conselhos envolvidos com políticas de desenvolvimento, combate ao desemprego e à pobreza. 	
Composição	<p>Governo federal e órgãos de apoio de governos estaduais e municipais</p>	<p>Formado por um representante de cada órgão a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Trabalho e Emprego (presidente); • Senaes; • ministérios do Desenvolvimento Agrário; das Cidades; do Meio Ambiente; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Social; da Fazenda; da Integração Nacional; da Ciência e Tecnologia; da Educação; e da Aquicultura e Pesca; • Secretaria Geral da Presidência; • Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; • Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; • Caixa Econômica Federal; • Banco do Brasil; • Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho; e • Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária.
	<p>Empreendimentos Econômicos Solidários</p>	<p>Formado por um representante de cada organização que se segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária; • Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão; • Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária; • União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil; e • União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária. <p>É constituído, também, por mais quinze representantes indicados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária.</p>
	<p>Organizações da Sociedade Civil e serviços sociais</p>	<p>Formado por um representante de cada organização que se segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulação do Semiárido; • Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; • Grupo de Trabalho da Amazônia; • Conselho Nacional de Igrejas Cristãs; • Rede Cerrado; • Rede Economia e Feminismo; • Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho; • Movimento Nacional Catadores de Materiais Recicláveis; • Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; • Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares; • Rede Brasileira de Sócio Economia Solidária; • Cáritas Brasileira; • Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário; • Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares; • Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; • Organização das Cooperativas do Brasil; e • Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores.

(Continua)

(Continuação)

Estrutura e funcionamento	Plenário	Instância máxima de decisão, composta por todos os seus membros.
	Comitê permanente	Prepara as pautas das reuniões junto à secretaria executiva e auxilia o presidente na condução das propostas aprovadas em Plenário.
	Comitês temáticos	Elaboram propostas e oferecem subsídios, recomendações e pareceres para as políticas de economia solidária. Existem cinco deles: <ul style="list-style-type: none"> • comercialização, redes e cadeias de produção e consumo; • crédito e finanças solidárias; • formação e assistência técnica; • marco jurídico; e • institucionalidade da política nacional.
	Secretaria executiva	Provê apoio técnico-administrativo ao conselho.

Fonte: Brasil (2006).

Elaboração dos autores.

Obs.: CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária.

REFERÊNCIA

BRASIL. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun. 2006.

