

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SOCIOLOGIA POLÍTICA

**A SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:
UMA EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

LUCIANA FRANCISCO DE ABREU RONCONI

FLORIANÓPOLIS, 2008

FICHA CATALOGRÁFICA

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu

A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública / Luciana Francisco de Abreu Ronconi; orientada por Dra. Lígia Lüchmann – Florianópolis, 2008. 279 p.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Sociologia Política.

1. Governança Pública 2. Economia Solidária 3. Políticas Públicas 4. Redes Sociais

LUCIANA FRANCISCO DE ABREU RONCONI

**A SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:
UMA EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

Tese julgada pela Comissão Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina

Orientadora: Prof^ª. Dra. Lígia Lüchmann

FLORIANÓPOLIS, 2008

LUCIANA FRANCISCO DE ABREU RONCONI

**A SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:
UMA EXPERIÊNCIA DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

Tese apresentada à banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Lígia Helena Lüchmann, Dra.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Klaus Frey, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Prof. Armando Melo Lisboa, Dr.
Departamento de Ciências Econômicas
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Erni José Seibel, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Julian Borba, Dr.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina

FLORIANÓPOLIS, 2008

A teoria não reflete, simplesmente, a vida; ela também projeta a vida. Uma boa teoria não apenas analisa, mas sintetiza uma variedade de elementos e olha para o futuro. Para planejar o futuro, devemos considerar tanto fatos como valores. O futuro requer que exerçamos opções, que constantemente mudemos e nos adaptemos a novas circunstâncias. O futuro exige que aprendamos (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

AGRADECIMENTOS

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política e, especialmente, à minha orientadora professora Dra. Lígia Lückmann, pelas críticas, incentivo e, acima de tudo, inspiração.

Aos meus colegas de turma que tão amorosamente souberam ouvir, compartilhar e dialogar.

Agradeço, ainda, de modo especial, aos gestores da SENAES e aos integrantes do FBES pela disponibilidade de diálogo e espírito crítico e democrático.

A todos, meu profundo e sincero agradecimento.

RESUMO

Esta tese analisa a experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES no campo da governança pública. Considera-se que a governança pública desponta como um arranjo institucional imprescindível para a operacionalização dos princípios democráticos, pois se refere a um tipo de gestão que favorece e reforça a participação de atores sociais nos processos de decisão e de formulação das políticas públicas. Rompendo com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas, a governança pública se pauta em uma visão de Estado que reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Pressupõe, assim, a ampliação dos mecanismos de participação e decisão nas instâncias de deliberação do Estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas. A pesquisa buscou identificar a capacidade propositiva e o poder de influência do Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas no campo da economia solidária; as disputas políticas, embates, confrontos e consensos estabelecidos entre a SENAES e o FBES nesse processo; e, a construção, por parte da SENAES, de um desenho institucional ou um tipo de gestão pública que favorece e reforça os processos participativos e a construção de política pública compartilhada. Pretendeu-se, assim, verificar se a SENAES tem desenvolvido uma experiência de governança pública. Em termos metodológicos, a forma escolhida para esse trabalho foi a pesquisa qualitativa, caracterizando-se como estudo de caso descritivo e interpretativo. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, assim como entrevistas semi-estruturadas, sendo sujeitos da pesquisa os atuais gestores da SENAES e membros do FBES. Os resultados apontaram uma significativa capacidade propositiva e poder de influência do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária. Apontaram, ainda, que a existência e explicitação dos conflitos ocorrem em um campo de ação política compartilhada, através de um desenho institucional ou, ainda, de um experimento de gestão que tem permitido a construção de uma política de participação democrática.

Palavras-chave: Governança Pública, Economia Solidária, Políticas Públicas, Redes Sociais

ABSTRACT

This thesis examines the experience of the National Secretary of Solidary Economy - SENAES in the field of public governance. It is understood that the public governance dawned as an essential institutional arrangement for the operation of democratic principles, as it refers to a type of management that encourages and strengthens the participation of social individuals in decision-making and in the formulation of public policies. Breaking with the traditional concept of the State as an exclusive nucleus of the formulation and implementation of public policies, the public governance is guided by a vision of State that reaffirms the values of democracy, citizenship and public interest. It assumes the broadening of decision and participation mechanisms in the deliberation of the State and incorporation of transparent and shared actions. The research aimed to identify the capacity of suggestion and the influence of the Brazilian Forum of Solidary Economy - FBES in decision-making and formulation of public policies in the field of solidary economy; the political disputes, battles, clashes and consensus established between the SENAES and the FBES, and the construction, lead by the SENAES, of an institutional design or a type of governance that promotes and enhances the participation process and the construction of shared public policy. Through this work, it's checked if the SENAES has developed an expertise in public governance. In methodological terms, the format chosen for this work was the qualitative research, being characterized as a descriptive and interpretative case study. Bibliographic and documentary searches were conducted, as well as semi-structured interviews with the current managers of SENAES and members of the FBES. The results showed proactive and significant power of influence of the FBES in decision-making and formulation of public policies in the area of solidary economy. Also, it's pointed out that the existence and the disclosure of the conflicts occurs in an area of shared political action, through an institutional design, or a management experiment that has allowed the construction of a policy of democratic participation.

Key-words: Public Governance, Solidary Economy, Public Policies, Social Networks

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01 - Fórum de Economia Solidária	45
Ilustração 02 - Estrutura Organizacional da SENAES	55
Ilustração 03 - Distribuição de EASF e EES por região	60
Ilustração 04 - Tipos de atuação das EAFS	61
Ilustração 05 - Rede de Economia Solidária	62
Ilustração 06 - Variáveis observadas na comparação dos modelos.....	81
Ilustração 07 - Limites e pontos positivos dos modelos de gestão	82
Ilustração 08 - Cinco estágios do ciclo da política pública e sua relação com a resolução aplicada de problemas	116
Ilustração 09 - Modelo de estilos de formulação de políticas	130
Ilustração 10 - Passos essenciais para construção de consenso.....	134
Ilustração 11 - Comparação de padrões de interdependências	151
Ilustração 12 - Conceito de redes políticas.....	153
Ilustração 13 - Tipologias ideais de redes de Marsh e Rhodes.....	155
Ilustração 14 - Níveis de reconhecimento na formação de redes	160
Ilustração 15 - Cenário atual da organização da sociedade civil.....	166

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABPES	Associação Brasileira de Pesquisa em Economia Solidária
ACI	Aliança Cooperativista Internacional
ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT
ANCOSOL	Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária
ANTEAG	Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
APL	Arranjo Produtivo Local
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAES	Conferência Nacional de Economia Solidária
CONCRAB	Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
COOTRABALHO	Confederação das Cooperativas de Trabalho
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
EAF	Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FSM	Fórum Social Mundial
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITCP	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PASEP	Programa de Apoio ao Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNPE	Programa Nacional Primeiro Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROEMPREGO	Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONACCOOP	Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONINC	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
RBSES	Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
RITCP	Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES	Sistema de Informações em Economia Solidária
UNICAFES	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNISOL	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária
UNITRABALHO	Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	ix
LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS	x
1 INTRODUÇÃO.....	14
2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	30
2.1 Economia solidária	30
2.2 O FBES: experiência de gestão e organização do movimento de economia solidária no Brasil.....	43
2.3 A política pública de economia solidária: o papel da SENAES.....	48
3 POR UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA	68
3.1 Governança pública no campo da administração pública	68
3.2 Governança pública no campo da ciência política	83
3.3 A questão do Estado na governança pública	97
3.4 As políticas públicas nos processos de governança pública.....	112
3.5 Redes: matéria-prima da governança pública.....	137
3.6 Movimentos sociais: atores fundamentais na rede da governança pública	167
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	177
4.1 Capacidade propositiva e poder de influência do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária	180
4.1.1 O FBES enquanto movimento social.....	199
4.1.2 Desafios em relação à representação das principais associações e redes de empreendimentos solidários no FBES.....	211
4.1.3 O segmento das entidades de apoio, assessoria e fomento.....	214
4.1.4 O papel dos gestores públicos dentro do FBES.....	216
4.2 Construção de um desenho institucional ou um tipo gestão pública participativa.....	221
4.2.1 Os desafios do trabalho em rede e a questão do fluxo de informações.....	240

4.3	Disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES.....	248
4.4	Percepções sobre a economia solidária	258
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	262
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	269

1 INTRODUÇÃO

A presente tese buscou discutir a experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES no campo da governança pública. Pretendeu-se verificar se a SENAES tem desenvolvido um tipo de arranjo institucional que favorece e reforça a participação de atores da sociedade nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária – 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, com o objetivo de dar respaldo à principal meta do Governo Federal para o Ministério do Trabalho e Emprego, que é o desenvolvimento econômico com crescimento e inclusão social (BRASIL, 2003).

A SENAES, em seus documentos oficiais, define a economia solidária como “o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão, isto é, pela propriedade coletiva do capital e participação democrática [...] nas decisões dos membros da entidade promotora da atividade” (BRASIL, 2003, p. 7) ¹. A Secretaria deixa claro em seus documentos que tem como desafios fortalecer experiências de autogestão como resposta ao desemprego e à exclusão, potencializar as capacidades e valores emancipatórios da economia solidária e tornar-se referência de política pública implementada com participação social. Deixa explícito ainda que na SENAES estão representados os interesses das incubadoras universitárias, dos gestores de políticas públicas em economia solidária, das ONGs que atuam no campo da economia solidária, e das associações de representação de empreendimentos no campo do cooperativismo e da autogestão, dentre outros.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, único programa no Plano Plurianual (PPA 2004/2007) dentro da Secretaria, objetivou, no ano de 2004, fortalecer e divulgar a economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário. De acordo com

¹ O debate que tem sido feito sobre a economia solidária será desenvolvido no decorrer da tese, mas cabe inicialmente destacar que, embora exista ainda uma imprecisão conceitual no que se refere às expressões economia social, economia solidária, economia popular e economia popular solidária, a terminologia economia solidária tem sido adotada no Brasil e pela SENAES e será utilizada nesse trabalho.

documentos da SENAES/MTE (2003), o programa expressou o diálogo da SENAES com a sociedade civil. Para a sua operacionalização, a Secretaria trabalhou em parceria com a Fundação Banco do Brasil, entidades da sociedade civil ligadas à economia solidária e com governos municipais e estaduais.

Na proposta do PPA 2008/2011, a SENAES buscou ampliar o escopo do programa, delimitando, de modo mais definido e mais estruturado, suas várias linhas de ação. Destaca-se dentro do programa: a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado (MTE, 2008).

Em relação ao PPA 2004/2007, continuam as ações para a estruturação de uma política pública voltada à economia solidária, com o estímulo à institucionalização de políticas nas três esferas; a formação de formadores/as e gestores públicos; a construção de uma estratégia de desenvolvimento local tendo a economia solidária como eixo, a partir da atuação de uma rede de agentes de desenvolvimento solidário espalhados pelo Brasil; e o novo mapeamento da economia solidária, que vai ampliar e atualizar a base do Sistema de Informações em Economia Solidária.

Concomitantemente à Secretaria Nacional de Economia Solidária em 2003, foi criado o Conselho Nacional de Economia Solidária, mas sua instalação ocorreu apenas em novembro de 2006 após inúmeras articulações e negociações que objetivavam que o Conselho representasse efetivamente, tanto a sociedade quanto o Estado. O decreto nº. 5.63 de 03 de maio de 2004, em seu artigo 26, coloca como competências do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES², dentre outras, estimular a participação da sociedade civil e do Governo no âmbito da política de economia solidária e propor diretrizes e prioridades para a política de economia solidária.

O Conselho Nacional de Economia Solidária foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Tem por atribuições principais: a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito

² A legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, no que se refere à composição dos conselhos; tem feito parte da agenda de discussão, tanto do Estado quanto das organizações da sociedade civil, a questão da representatividade dos conselheiros governamentais e não-governamentais e a questão da natureza deliberativa dos conselhos.

de uma política nacional de economia solidária. O Conselho é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento (SENAES, 2008).

Cabe, desde já, ressaltar que a decisão do Governo Federal de criar a Secretaria Nacional de Economia Solidária foi uma resposta às mobilizações feitas através de fóruns, seminários e palestras no campo da economia solidária. A instalação da SENAES, considerada como uma conquista das cooperativas, associações e redes, que durante o primeiro semestre de 2003 constituíram o Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES expressa, portanto, um espaço de organização da sociedade civil e resulta do acúmulo organizativo das Plenárias de Economia Solidária.

O espaço de articulação nacional começou a ser formado durante o I Fórum Social Mundial, e, através da criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, as atividades do eixo economia solidária no II e III Fórum Social Mundial, reuniram várias iniciativas de entidades nacionais e de organizações e redes internacionais ligadas ao tema. A partir das articulações de vários segmentos, de encontros, plenárias ³ e Fóruns Estaduais, criou-se em Junho de 2003 o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, que desempenha o papel de parceiro e interlocutor com a SENAES no sentido de apresentar demandas, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de economia solidária (BRASIL, 2003) ⁴.

O FBES consiste na articulação entre três segmentos do movimento de economia solidária: os empreendimentos solidários, as entidades de assessoria e fomento, e os gestores públicos. A principal instância de decisão do FBES é a Coordenação Nacional, que consiste nos representantes das entidades e redes nacionais de fomento (GTBrasileiro), além de três representantes por Estado que tenha um Fórum ou Rede Estadual de Economia Solidária.

³ A I Plenária Nacional de Economia Solidária, realizada em São Paulo, nos dias 09 e 10 de dezembro de 2002, contou com a presença de 300 participantes de diversos segmentos e foi ponto de partida para a implantação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

⁴ Em documento elaborado pela SENAES, a mesma ressalta que, embora a parceria entre o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e a SENAES busque fortalecer as organizações da sociedade civil e as políticas desenvolvidas pela SENAES, existe a preocupação por parte da SENAES de favorecer a autonomia e o respeito à diversidade das organizações, entidades e instituições que atuam com a economia solidária, independente da agenda do Governo (BRASIL, 2003).

Destes três representantes por Estado, dois são empreendimentos e um é assessor ou gestor público⁵ (FBES, 2006).

Dessa forma, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária parece estar desenvolvendo sua capacidade propositiva na definição das políticas públicas de economia solidária. Discutir se a parceria e interlocução entre Fórum Brasileiro de Economia Solidária e SENAES aponta para a instauração de um modelo de governança pública, foi o objetivo do estudo que se pretendeu desenvolver.

Nesta pesquisa, governança pública é compreendida como um tipo de gestão do Estado. Refere-se, portanto, à dimensão governamental, ou seja, a um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, e estabelecer parcerias com sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia.

Cabe destacar, inicialmente, que diferentes significados e diferentes narrativas têm se construído em torno da categoria governança pública, tornando-a assim sujeita a algumas armadilhas teóricas. Nesse projeto, a concepção de governança pública se pauta em um projeto democratizante, em que a participação da sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia; participação considerada fruto de conquista de segmentos sociais que demandam uma gestão compartilhada das políticas públicas. Diferente, portanto, do projeto neoliberal que parte de uma concepção de governança na qual a participação da sociedade civil ocorre unicamente porque o Estado transfere para a sociedade civil parcela de suas responsabilidades. Nesse projeto, a cooperação e parceria tornam-se cooptação, prestação de serviços e substituição do Estado. É, portanto, nessa confluência, que a dimensão governamental precisa se tratada.

Essa confluência é tratada por Dagnino, em vários de seus trabalhos, como confluência perversa, pois projetos diferentes (de um lado o democratizante e de outro o neoliberal) utilizam o mesmo discurso, apesar de apontarem para direções opostas e até mesmo antagônicas. Nesse sentido, “não somente ambos requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseiam nas mesmas referências: a construção de cidadania, a participação e a própria idéia de sociedade civil” (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 16).

⁵ A estrutura do FBES, assim como seus objetivos serão explicitados no próximo capítulo.

Analisando o debate brasileiro sobre a sociedade civil, especialmente nos anos de 1990, Lavalle (2003) adverte sobre os limites da formulação de uma categoria normativa da sociedade civil. O autor elenca alguns elementos comuns presentes na literatura nesse período, a saber: a natureza coletiva ou horizontal da sociedade civil, o caráter legítimo de suas demandas ou propósitos, a adesão e separação livre e espontânea de seus membros, a importância dos processos de comunicação na formação da vontade coletiva e nas estratégias para suscitar a atenção pública e seu papel de mediação entre a sociedade não organizada e os poderes econômico e político. Esses aspectos explicariam para Lavalle, “o protagonismo da nova sociedade civil como força revitalizadora do espaço público e da democracia” (p. 98) e explicitam a caracterização normativa da sociedade civil utilizada na literatura no período analisado pelo autor. Por um lado, a sociedade civil surgia como representante de interesses gerais que eram defendidos e reivindicados como legítimos e “passíveis de ampliação representativa pela via do diálogo público” (p. 104) e, por outro lado, aparecia como “oposição ao mundo institucional e organizativo da política como reino dos interesses particularistas” (103).

Analisando a literatura mais recente, Lavalle (2003) observa uma modificação nos debates. Se outrora estiveram centrados nas potencialidades de transformação dos atores e/ou sujeitos coletivos da sociedade civil, agora se foca nas novas formas de participação e exercício da cidadania nos espaços e ambientes institucionais. Assim, o antagonismo entre Estado e sociedade civil, presente nas análises anteriores, vem sendo substituído pelas análises que privilegiam “a compreensão empírica de processos em curso, notadamente os alcances, entraves e limitações das novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado” (p. 109).

Diversas pesquisas teóricas e empíricas têm demonstrado a importância da ação governamental na criação e consolidação de formas de participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, Frey (2004, p. 118) afirma com propriedade que “na medida em que os próprios governos assumem um papel propulsor na ampliação da participação pública, a análise teórica da participação requer abordagens renovadas capazes de integrar a dimensão governamental que desempenha papel central na configuração das relações sociopolíticas”.

Sem dúvida, as análises da dimensão governamental, vistas em seus mais diferentes contextos históricos, e da relação entre Estado e sociedade civil, têm permitido a construção de formulações teóricas em diversas áreas do conhecimento, em especial, na área da Ciência Política e da Administração.

A exigência de uma nova geração de reformas administrativas e do Estado, que enfatiza o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado, empresas e sociedade civil, surge, por um lado, a partir de uma demanda por uma gestão deliberativa e, por outro, a partir da necessidade democrática dos governos. Frey (2004) adverte que, ao carecer de legitimidade democrática, os governos se voltam para a sociedade civil e criam novas formas de articulação sociopolítica, em busca da conciliação entre legitimidade democrática e aumento da eficiência.

Compreendemos, assim, que a governança pública se inspira em teorias democráticas, e que as reivindicações dos movimentos sociais por participação nos processos de deliberação nos espaços públicos, e a necessidade de eficiência e legitimidade democrática dos governos, colocam a governança pública como um arranjo institucional, ou ainda como um projeto democrático imprescindível.

Dessa forma, a governança pública, enquanto nova tendência de administração pública e de gestão de políticas públicas, pode cooperar para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e expansão da esfera pública; transcende, portanto, a visão de cidadão como portador autônomo de direitos. Para Fleury (2006, p. 05), a construção da democracia na América Latina “introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos) que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais”.

Assim, o debate contemporâneo sobre a democracia deve emergir da percepção de que o fundamento da democracia participativa é a “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos, do que deriva uma noção de democracia como um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo” (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 17).

Dessa forma, gestão deliberativa pressupõe “busca compartilhada de alternativas capazes de responder a problemas tangíveis, dotando de efetividade e sustentabilidade as políticas públicas” (TATAGIBA, 2003, p. 30). No âmbito da democracia deliberativa, esforços teóricos têm buscado fundamentar um conceito mais forte de deliberação a partir de uma adequação e aproximação do conceito de espaço público – dotado de efetividade deliberativa – à análise dos processos concretos de gestão. Trata-se de considerar a inter-relação entre públicos diferentes que, a partir de seus valores e capacidades comunicativas,

enfrentam o desafio do diálogo público com vistas à construção de políticas públicas compartilhadas (LÜCHMANN, 2002a; 2002b).

Tendo como base essas questões, consideramos que a análise da parceria estabelecida entre a SENAES e o FBES remete à discussão da categoria governança pública enquanto arranjo institucional governamental que busca a consolidação de uma cultura participativa e o aprofundamento da democracia. Trata-se de novos processos de governo e novas práticas pelas quais a sociedade é governada. Esse novo projeto democrático governamental põe ênfase na gestão compartilhada e no desenvolvimento de ações conjuntas eficazes, transparentes e compartilhadas pelo Estado e pela sociedade.

Governança pública expressa assim, uma vontade política para implementar um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil; vontade política de construção de espaços públicos (que implementem de forma efetiva a participação) e de ampliação da política, na medida em que considera a importância da sociedade civil na decisão (fruto de debate e deliberação ampliada) e formulação de políticas públicas. A sociedade civil deve ser reconhecida, portanto, “na sua heterogeneidade e concebida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 51). Como adverte Tatagiba (2003), apenas o diálogo ativo entre órgãos da administração e cidadãos, em todas as fases da política, pode garantir que o desenho final de um determinado programa ou projeto, contemple a complexidade social.

Cabe ressaltar que a governança pública não é apenas composta pela dimensão sociopolítica. A governança pública deve, enquanto um projeto democrático, se consolidar a partir da articulação de três dimensões, a saber: a dimensão sociopolítica, a dimensão econômico-financeira e a institucional-administrativa (PAULA, 2005). Todavia, neste trabalho objetivamos compreender a governança pública sob o ponto de vista da dimensão sociopolítica que coloca a participação do cidadão na gestão pública e as questões do conflito, negociação, e cooperação como fundamentais.

A partir dessas considerações, construímos as perguntas que orientaram o desenvolvimento desta pesquisa.

Assim, buscou-se responder às seguintes questões:

A parceria e a interlocução que se tem estabelecido entre FBES e SENAES contribuem para a instauração de um modelo de governança pública?

A SENAES tem desenvolvido um tipo de gestão pública que favorece e reforça os processos participativos e a construção de política pública compartilhada?

Qual a capacidade propositiva e o poder de influência das principais associações e redes de empreendimentos solidários, representados no FBES sobre o processo de decisão e formulação, das políticas públicas voltadas para a economia solidária?

Quais as disputas políticas, embates e confrontos estabelecidos entre a SENAES e o FBES?

Verificar se a sociedade civil, através do FBES, tem participado dos processos de decisão e formulação das políticas públicas desenvolvidas pela SENAES e verificar se a SENAES tem instaurado um modelo de governança pública, é fundamental para o debate sobre a ampliação dos espaços públicos na atual sociedade brasileira e sobre os processos de democratização do Estado, seus critérios de atuação e seus padrões de relacionamento com a sociedade civil.

A pesquisa desenvolvida poderá, assim, contribuir para o debate sobre as atuais relações Estado/sociedade civil a partir de um estudo empírico e ainda contribuir para a discussão e produção teórica sobre os limites e as possibilidades de criação e consolidação de espaços públicos; espaços abertos de discussão onde não haja exclusão, mas igualdade participativa baseada na justiça social, na democracia e na consolidação e ampliação da cidadania⁶.

Se por um lado as características institucionais e as transformações nas estruturas político-administrativas dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas no Brasil, têm possibilitado os processos participativos, por outro, a capacidade de organização de grupos sociais tem assegurado que o envolvimento de seus representantes seja legítimo, autônomo e continuado (CÔRTEZ, 2007).

Frey (2000) considera que as redes de governança desafiam não apenas os governos e a maneira de governar, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Por ser o processo de governança multifacetado e envolver comunidades, associações da sociedade e empresas privadas, que desempenham papel cada vez mais decisivo, “a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultado de uma interação cada vez mais dinâmica entre elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas” (p. 252).

⁶ Entende-se que a cidadania democrática, que se apóia na liberdade, na igualdade e na solidariedade prevê a participação do indivíduo ou do grupo organizado nas mais variadas áreas de atuação na sociedade. Cidadania refere-se, assim, à participação como indivíduo ou como grupo organizado nas mais variadas áreas de atuação da sociedade. É o estado pleno da autonomia; significa um cidadão consciente e ativo dos seus direitos, individuais e coletivos (OLIVEIRA, 2002; BENEVIDES, 2002).

O FBES, um dos principais interlocutores da SENAES, foi criado a partir na iniciativa do GT Brasileiro de economia solidária, formado pelas principais organizações de fomento e representação da economia solidária no Brasil. Foi o FBES, através de suas mobilizações, que articulou a criação da Secretaria de Economia Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. A SENAES explicita em seus documentos que desde sua origem tem agregado as reivindicações, orientações e interesses do FBES (BRASIL, 2003).

Neste estudo, pretendeu-se investigar a relação que se tem estabelecido entre o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Diferentemente das experiências de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, das experiências de Orçamento Participativo e das experiências desenvolvidas pelos fóruns temáticos, a relação entre a SENAES e o FBES parece emergir de um projeto democrático governamental que permite a participação nos processos de formulação da política pública de economia solidária; um projeto que cria não somente a possibilidade de deliberação, mas também os meios de implementar as medidas deliberadas.

Sob estes aspectos, este estudo poderá cooperar para identificar as dificuldades para a implantação de políticas públicas de economia solidária, com a participação real dos segmentos organizados da sociedade civil e os embates e confrontos que se desencadeiam nos processos que envolvem decisão e partilha do poder governamental. Esta tese pretendeu contribuir, ainda, para a compreensão sobre o funcionamento do Estado a partir da análise da política pública de economia solidária; política que pode ser explicada não apenas a partir das demandas que se apresentam na sociedade civil, mas ainda a partir das dinâmicas e processos que têm ocorrido no interior do Estado

Vários países da América Latina têm desenvolvido experiências de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania. Essas experiências re-significam a idéia de democracia e demonstram que “é possível construir um novo projeto democrático baseado nos princípios da extensão e generalização do exercício dos direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 14). Nesse sentido, a análise da experiência de governança pública desenvolvida pela SENAES poderá contribuir para o debate sobre a democracia no país.

Acredita-se que contradições e ambigüidades estão presentes na construção de formatos institucionais que consolidem processos participativos. Trata-se de uma cultura política recente em nosso país, que traz desafios tanto para o Estado quanto para a sociedade civil. Nesse sentido, fazem-se necessários estudos empíricos e produção teórica sobre a

construção de um projeto de interesse público em que Estado e sociedade civil compartilham responsabilidades, poder e decisão.

A proposta apresentada encontrou seu fundamento na convicção da importância de se constituírem espaços de representação da sociedade civil na definição e controle social de políticas públicas. Acredita-se ainda, que o momento histórico vivido pela sociedade brasileira requer, para a superação dos impasses, não apenas o aprofundamento da consciência crítica, mas também procedimentos mais elaborados, outras sensibilidades, um novo olhar, novos conceitos e, sobretudo, propostas no campo da gestão pública que atendam às demandas da sociedade.

A partir de destas considerações delimitamos o objetivo geral e os específicos desta tese.

Objetivo geral:

- Verificar se a SENAES tem desenvolvido uma experiência de governança pública.

Objetivos específicos:

- Resgatar o debate teórico sobre: economia solidária, governança pública, neoinstitucionalismo, redes, movimentos sociais e políticas públicas;
- Identificar a capacidade propositiva e o poder de influência das principais associações e redes de empreendimentos solidários, representados no FBES, no processo de decisão e formulação das políticas públicas voltadas para a economia solidária;
- Verificar se a SENAES tem desenvolvido um tipo de gestão pública que favorece e reforça os processos participativos e a construção de política pública compartilhada;
- Verificar quais as disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES;
- Contribuir para a construção do conhecimento, na área da sociologia política, no que se refere à ampliação de espaços públicos e aos processos de democratização do Estado.

Em termos metodológicos, a forma escolhida para este trabalho foi a pesquisa qualitativa. Minayo (1994) destaca que a pesquisa qualitativa tem a capacidade de aprofundar-se no mundo dos significados das ações e relações humanas; busca compreender os

fenômenos sociais em profundidade e qualidade e permite, ao pesquisador, flexibilidade, criatividade, intuição e sensibilidade para analisar os dados.

Considerando o objeto de pesquisa, a saber, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, este estudo se caracterizou como um estudo de caso qualitativo. Para Stake (1994) apud Godoy (2006, p. 119), quando falamos de estudo de caso "não estamos nos referindo a uma escolha metodológica, mas, fundamentalmente, à escolha de um determinado objeto a ser estudado, que pode ser uma pessoa, um programa, uma instituição, uma empresa ou um determinado grupo de pessoas que compartilham o mesmo ambiente e a mesma experiência". Godoy (2006, p. 119) salienta que o estudo de caso qualitativo tem sido escolhido por pesquisadores "especialmente interessados no insight, na descoberta, na interpretação, mais do que na verificação de hipóteses". Para Hartley (1995) apud (Godoy, 2006, p. 121), o estudo de caso tem sido amplamente utilizado quando se busca "compreender os processos de inovação e mudança organizacionais a partir da complexa interação entre as forças internas e o ambiente externo". Para o autor, o estudo de caso permite rastrear os processos de mudança, identificando e analisando as forças históricas e pressões contextuais.

O estudo de caso caracterizou-se como descritivo e interpretativo. Pretendeu apresentar um relato detalhado sobre o fenômeno estudado, assim como encontrar padrões nos dados e "desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas" (GODOY, 2006, p. 124).

Pretendeu-se que o estudo do caso empírico, foco desta tese, não apenas levantasse as características inerentes do sistema político-administrativo analisado. Como adverte Frey (2000, p. 243), "os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional". O estudo de caso desenvolvido objetivou não apenas aumentar o conhecimento referente à governança pública desenvolvida no âmbito da Secretaria Nacional de Economia Solidária, mas possibilitar reflexões teóricas referentes "às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro".

Na busca de referenciais teóricos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, sendo que o levantamento de dados se valeu da pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas.

A pesquisa bibliográfica, que incluiu leituras de dissertações, teses e trabalhos já realizados sobre a temática, permitiu a construção do esboço teórico referencial à investigação, assim como apoiou a análise e a interpretação dos dados (GODOY, 1995; GIL, 1988).

A análise documental utilizou-se de dados primários e secundários. Assim, não apenas dados obtidos pela pesquisadora, mas também materiais de pesquisa que ainda não receberam tratamento analítico ou que puderam ser reelaborados a fim de constituir novas interpretações ou informações complementares às já existentes. A pesquisa documental, a partir da análise de documentos (registros estatísticos, relatórios e arquivos de dados levantados na SENAES e no FBES) propiciou dados relevantes para a pesquisa que se pretendeu.

A pesquisa documental se desenvolveu no plano governamental e no plano da sociedade civil e objetivou verificar: a) se a SENAES têm incorporado, em seus documentos e em suas propostas de formulação de políticas públicas voltadas para a economia solidária, as reivindicações do FBES; reivindicações expressas em documentos elaborados a partir das plenárias nacionais; b) os conflitos e embates em torno da política de economia solidária e c) o compartilhamento de responsabilidades e cooperação entre SENAES e FBES.

Assim, a pesquisa documental no plano governamental se fez a partir de documentos produzidos pelo Governo sobre a economia solidária (atas de reuniões, documentos escritos de caráter normativo, informativo e deliberativo); da identificação dos projetos desenvolvidos e apoiados pelo Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e por fim, da identificação da incorporação das demandas do FBES nos programas e projetos desenvolvidos pela SENAES.

No plano da sociedade civil, a análise documental apoiou-se em relatórios e documentos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária em relação ao tema (atas de plenárias nacionais, boletins, jornais de instituições, pronunciamentos na imprensa, informativos) e na identificação de projetos e programas reivindicados à SENAES.

Dois documentos importantes foram, ainda, objeto de análise, a saber: os relatórios referentes à I Conferência Nacional de Economia Solidária realizada em 2006 e à IV Plenária de Economia Solidária realizada em março de 2008⁷.

A entrevista semi-estruturada, considerada um instrumento importante de coleta de dados, foi utilizada junto aos representantes da SENAES e do FBES e partiu de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias, hipóteses e informações sobre o objeto de estudo em foco. Considerada como um dos principais instrumentos de coleta de dados dentro da pesquisa qualitativa, a entrevista semi-estruturada, equidistante entre as formas estruturadas e não-estruturadas, possibilitou que o informante, seguindo seu pensamento,

⁷ Os referidos documentos encontram-se à disposição no site da SENAES e do FBES. Por essa razão, e considerando a densidade dos documentos, os mesmos não serão anexados ao final desse trabalho.

dentro do foco principal colocado pelo investigador, tivesse liberdade de expressão para manifestar-se.

Esse procedimento metodológico permitiu o levantamento de dados e informações sobre a relação entre FBES e SENAES, e a identificação da participação de atores da sociedade nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária.

Cabe destacar que as entrevistas foram gravadas após a permissão dos entrevistados; os mesmos foram esclarecidos sobre os objetivos da investigação e sobre a opção metodológica de não haver identificação dos entrevistados, mas diferenciação entre fala de gestores da SENAES (Gx) e fala de integrantes do FBES (Fx). A numeração que acompanhou os depoimentos dos gestores e dos integrantes do FBES foi aleatória.

Foram sujeitos de pesquisa na SENAES: 1) o Secretário Nacional de Economia Solidária, 2) o Chefe de Gabinete, 3) o Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação, 4) o Coordenador Geral da Promoção e Divulgação, 5) o Coordenador-Geral de Fomento à Economia Solidária e o 6) Coordenador-Geral de Comércio Justo e Crédito.

Embora conste na estrutura organizacional a Coordenação Geral de Estudos, vinculada ao Departamento de Estudos e Divulgação, a referida Coordenação não possuía, no momento da pesquisa, um coordenador. Suas atribuições, de acordo com informações obtidas junto à SENAES, foram incorporadas no Departamento de Estudos e Divulgação.

Com relação ao FBES, considerou-se a importância de serem sujeitos de pesquisa os membros da Coordenação Executiva que tem como missão fazer a gestão política cotidiana, a interlocução com outros movimentos e com o governo federal. Esta instância é composta por 13 pessoas, sendo 7 representantes de empreendimentos (2 do norte e do nordeste, e 1 representante para cada uma das demais regiões); 5 representantes das Entidades e Redes Nacionais de promoção à Economia Solidária; e 1 representante da Rede Nacional de Gestores Públicos.

Foram sujeitos de pesquisa os seguintes membros do FBES: 1) um representante da Cáritas Brasileira, 2) um representante da rede de gestores, 3) um representante de empreendimento, 4) um representante da ADS/CUT – Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores, e 5) um representante da rede ITCP.

Embora diferentes, as entrevistas, realizadas em Julho de 2008, tanto com gestores da SENAES como com os membros do FBES tiveram as questões baseadas nas mesmas categorias teóricas. Cabe destacar que as questões norteadoras que embasaram a entrevista

foram resultado não só da teoria que alimentou a ação do investigador, mas também de toda a informação que já vinha sendo recolhida.

Assim, no intuito de alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, e a partir de reflexões sobre o objeto e leituras de teóricos pertinentes, delineou-se o conjunto de questionamentos básicos que foram utilizados na investigação, a saber:

- Capacidade propositiva e poder de influência das principais associações, redes de gestores, e redes de empreendimentos solidários, representados no FBES, nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária
- Agregação por parte da SENAES de reivindicações, orientações e interesses dos empreendimentos solidários representados no FBES e transformação desses interesses em política pública
- Construção de um desenho institucional ou um tipo gestão pública que enfatiza os processos participativos e a construção de política pública compartilhada
- Os desafios do trabalho em rede
- Disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES

Os dados coletados e os resultados obtidos serão apresentados, no capítulo de número quatro, na forma descritiva/interpretativa, através das informações sistematizadas e interpretadas à luz dos conhecimentos teóricos que fundamentaram o presente estudo.

A presente introdução pretendeu apresentar o tema e problema foco desta tese assim como justificar a escolha do objeto. Delimitou, ainda, o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa, assim como os procedimentos metodológicos que deram suporte à mesma.

O segundo capítulo dessa tese pontua algumas questões sobre o desenvolvimento da economia solidária no Brasil. Cabe destacar que nesse trabalho é retomada, particularmente, a visão de economia solidária de Paul Singer, por tratar-se do Secretário da SENAES, foco desse trabalho. De forma alguma pretende-se sugerir que a visão de Singer é consenso entre os estudiosos da área. Existe uma vasta literatura sobre o tema, mas, frente aos limites dessa tese e aos objetivos da mesma, apenas alguns aspectos foram focalizados.

O capítulo salienta, ainda, a experiência de gestão e organização do movimento de economia solidária desenvolvida pelo FBES e destaca o papel da SENAES na construção de uma política pública de economia solidária.

O terceiro capítulo, intitulado “Por uma governança pública”, pretendeu discutir a categoria governança pública enquanto arranjo ou formato institucional governamental. Como dito anteriormente, trata-se de um novo projeto democrático que põe ênfase na gestão compartilhada, na geração de uma cultura participativa e no aprofundamento e consolidação da democracia.

O primeiro e segundo item, do referido capítulo, recuperam alguns aspectos do debate sobre governança pública que tem se desenvolvido principalmente no campo da Administração Pública e no campo da Ciência Política. Convém destacar, desde já, que as discussões sobre governança pública nesses dois campos de estudo não seguem caminhos autônomos, mas aparecem se entrecruzando em todo o debate sobre o tema. Portanto, trata-se apenas de uma sistematização, pois se considera, nesse estudo, a importância do diálogo entre as ciências que têm buscado compreender os novos processos de gestão pública baseados em processos democráticos.

O capítulo segue com a discussão sobre o papel do Estado na governança pública ressaltando, assim, a importância das dinâmicas e processos que têm ocorrido no interior do Estado. Trata-se de compreender em que aspectos a governança pública contribui para a remodelação do Estado e qual a imagem de Estado contida nesse conceito.

O quarto item se volta para a compreensão das políticas públicas em seus diferentes ciclos e das demandas por uma gestão deliberativa das políticas públicas; enfim, destaca-se a importância da construção conjunta de políticas públicas pelo Estado e sociedade civil nos processos de governança pública.

A importância das redes, consideradas matéria- prima da governança pública, faz parte ainda desse capítulo, que finaliza com um destaque sobre o papel dos movimentos sociais enquanto atores fundamentais na rede da governança pública.

O quarto capítulo apresenta e discute os resultados da pesquisa e teve como base as questões norteadoras e os objetivos específicos da mesma. Assim, a discussão se voltou para: a) a capacidade propositiva e o poder de influência do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas no campo da economia solidária, com destaque para o FBES enquanto movimento social, para os desafios em relação à representação das principais associações e redes de empreendimentos solidários no FBES e para o papel dos gestores públicos dentro do FBES; b) a construção de um desenho institucional ou um tipo de gestão pública participativa, com destaque para os desafios do trabalho em rede; c) as disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES; e, d) a percepção dos entrevistados sobre a economia solidária.

Convém destacar que o item sobre a percepção dos entrevistados sobre a economia solidária não fazia parte de nossas questões norteadoras. Todavia, optamos pela permanência dessas considerações, feitas pelos entrevistados, por julgarmos que as mesmas cooperam para a compreensão de nosso objeto de pesquisa.

As considerações finais sobre o tema de pesquisa compõem o quinto capítulo, seguido das referências bibliográficas utilizadas na elaboração da presente tese.

2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

Como dito anteriormente, este capítulo pretende pontuar algumas questões sobre o desenvolvimento da economia solidária no Brasil, assim como destacar a experiência de gestão e organização do movimento de economia solidária desenvolvida pelo FBES. Finaliza ainda com um destaque sobre o papel da SENAES na política pública de economia solidária brasileira

2.1 Economia solidária

A doutrina cooperativista, tal como formulada pelo economista Sandroni (1999), tem por objetivo a solução de problemas sociais através da criação de comunidades de cooperação; comunidades formadas por indivíduos livres, responsáveis pela gestão da produção e participantes dos bens produzidos em comum. A partir da criação de cooperativas de produção, consumo e crédito o cooperativismo pretendeu ser uma alternativa entre o capitalismo e o socialismo, mas sua origem encontra-se nas propostas dos chamados socialistas utópicos. Sandroni (1999) destaca que o iniciador deste movimento foi o inglês Robert Owen, que patrocinou, em 1844, a sociedade Pioneiros Eqüitativos de Rochdale integrada por tecelões. Na França, contrapondo-se ao capitalismo, o movimento cooperativista foi incentivado por Charles Fourier, Saint-Simon e Louis Blanc que organizaram cooperativas de produção, principalmente com artesãos arruinados pela Revolução Industrial. Mais tarde, ressalta Sandroni (1999), em lugar do conteúdo socialista, o cooperativismo adquiriu características mais atenuadas de reforma social, nas formulações de Beatrice Potter Webb, Luigi Luzzatti e Charles Gide.

Observa-se assim que em sua gênese sócio-histórica, o cooperativismo contrapôs-se ao princípio de exploração capitalista ⁸. Para Singer (2002, p. 24), “a economia solidária nasceu

⁸ Sobre a prática cooperativista na experiência histórica do movimento operário europeu, ver Faria (2005). O autor faz um resgate histórico a partir da contribuição de Paul Singer e analisa as experiências desenvolvidas por Robert Owen – Rochdale, Charles Fourier, Saint-Simon e a crítica de Marx e Engels aos teóricos socialistas. Faria argumenta em seu trabalho que Singer, a partir da análise dessas experiências, formula a tese de que as cooperativas são implantes socialistas localizados nas brechas do modo de produção capitalista.

pouco depois do capitalismo industrial, como reação ao espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão de máquinas e da organização fabril de produção”.

Os fatores que contribuíram para o surgimento das cooperativas no final do século XIX e que estão associados às circunstâncias históricas brasileiras foram, de acordo com Veras Neto (2002), a situação socioeconômica criada com a abolição da escravatura, a proclamação da República que propiciou, em fins de 1889, um ambiente mais favorável à liberdade de associação (surtem as primeiras organizações efetivamente intituladas sociedades cooperativas) e a Constituição Republicana de 1891 que assegurou a liberdade de associação e o início da legislação sobre o associativismo por parte do Estado.

O ordenamento jurídico das sociedades cooperativas brasileiras se divide em três fases, de acordo com Perius (2002): a primeira vai de 1903 a 1938 e corresponde à fase da constituição do ordenamento; a segunda, que se estabelece entre 1938 e 1988, corresponde à fase intervencionista do Estado e a terceira fase, caracterizada como autogestionária, é inaugurada a partir da Constituição de 1988. É nessa fase que as cooperativas alcançam autonomia e buscam implementar a autogestão.

Para Magalhães (2002), ao longo de quase todo o século XX o cooperativismo, no Brasil, esteve vinculado a projetos políticos burgueses, não estabelecendo articulação com a realidade imediata dos trabalhadores. Alguns autores argumentam que foi somente nos anos 1990, quando se percebeu que os excluídos do mercado de trabalho brasileiro não seriam incorporados por nenhum dos projetos de desenvolvimento econômico até então em debate, que se promoveu o reencontro do cooperativismo com a proposta política da classe trabalhadora (RONCONI, 2003).

Embora exista ainda uma imprecisão conceitual no que se refere às expressões economia social, economia solidária, economia popular e economia popular solidária, a terminologia economia solidária tem sido adotada no Brasil ⁹. Neste trabalho, será utilizada a expressão economia solidária que é definida por Singer (1999^a) como a forma de organizar produção e/ou distribuição que adota o princípio da democracia na tomada de decisões e da equanimidade (justiça) na distribuição dos resultados ¹⁰.

⁹ Sobre essas diferentes categorias, ver Lisboa (2000a), Menegasso (2000), e Gaiger (2000).

¹⁰ Como dito anteriormente, retomaremos nesse capítulo, particularmente, a visão de economia solidária de Paul Singer, por tratar-se do Secretário da SENAES, foco deste trabalho. De forma alguma, pretende-se sugerir que a visão de Singer é consenso entre os estudiosos da área. Existe uma vasta literatura sobre o tema, mas frente aos limites dessa tese, apenas alguns aspectos serão focalizados.

Na investigação feita por Faria (2005), a expressão economia solidária aparece no Brasil no ano de 1996, em um artigo publicado por Paul Singer na Revista Teoria & Debate do trimestre julho-setembro. Após consulta a esse artigo intitulado “Desemprego: uma solução não capitalista” verificamos a contribuição de Singer para a introdução e divulgação da economia solidária no Brasil. Para Singer (p. 02), “as soluções propostas para o desemprego se limitam a oferecer treinamento profissional e algum financiamento se ele se dispuser a começar um negócio por conta própria”. Para resolver o problema do desemprego, continua Singer,

é necessário oferecer à massa dos socialmente excluídos uma oportunidade real de se reinserir na economia por sua própria iniciativa. Para criar esta oportunidade, é preciso constituir um novo setor econômico, formado por pequenas empresas e trabalhadores por conta própria, composto por ex-desempregados, que tenha um mercado protegido da competição externa para os seus produtos (SINGER, 1996, p. 05).

Para que o novo setor de economia solidária tenha êxito, é necessária não apenas a sobrevivência das empresas ou das pessoas, mesmo que isso represente uma solução para o desemprego. O objetivo almejado deve ser o da “a criação de novas formas de organização da produção com lógica incluidora, ou seja, capacitada e interessada em acolher sem limites novos cooperados. E que ofereça a estes, uma chance real de trabalhar com autonomia e de ganhar um rendimento suficiente para ter um padrão de vida digno” (SINGER, 1996, p. 07).

Singer defende, nesse artigo de 1996, a idéia de que a economia solidária deve ser um espaço livre para a experimentação organizacional; “se estas formas organizacionais forem encontradas - e elas certamente serão muito diferentes da empresa capitalista - haverá boa probabilidade de que elas sejam a semente de um novo modo de produção” (p. 08).

Esta primeira aparição da economia solidária no Brasil se dá, para Faria (2005, p. 312), numa perspectiva utópica, mas “trata-se de uma utopia capitalista, uma forma de remediar o problema do desemprego através das instituições desse próprio modo de produção”. Posteriormente, a partir de novas publicações no mesmo ano, Singer vai reformulando suas teses e passa a apontar que, através de políticas públicas, a economia solidária pode ser uma alternativa de inclusão para o desempregado e ainda que a economia solidária contempla, em seu interior, as empresas recuperadas pelos trabalhadores e cooperativas (FARIA, 2005).

Para Singer (2000), a perda do compromisso com o pleno emprego e o desemprego tecnológico criaram um desemprego estrutural. Assim, “fica claro que o processo de

desassalariamento do mesmo modo que o da desindustrialização, é de caráter estrutural”. Para o autor, a exclusão do emprego é um dos mais importantes processos de exclusão social. Todavia, salienta Singer, “talvez melhor do que a palavra “desemprego”, precarização do trabalho descreva adequadamente o que está ocorrendo” (p. 24).

Em seu trabalho “Introdução à economia solidária” de 2002, Singer ressalta que a chamada “reinvenção” da economia solidária não se deve apenas aos desempregados e marginalizados, mas ainda a inúmeras entidades ligadas às igrejas, sindicatos e universidades. No mesmo trabalho, Singer destaca a importância do Estado para a economia solidária, pois “mesmo que toda atividade econômica fosse organizada em empreendimentos solidários, sempre haveria a necessidade de um poder público com a missão de captar parte dos ganhos acima do considerado socialmente necessário para redistribuir essa receita entre os que ganham abaixo do mínimo considerado indispensável” (11).

A importância do poder público, dos sindicatos de trabalhadores, das entidades empresariais progressistas e dos movimentos populares, tanto no apoio como no patrocínio dessas experiências é salientada por Singer em vários de seus artigos. Vieira (2005, p. 228) destaca que “a discussão do papel do Estado na economia solidária é uma questão de fundamental importância, cuja produção bibliográfica não faz jus e tampouco reflete a intensidade e o número de debates sobre o assunto no seio da economia solidária enquanto movimento social”. Para que o Estado atue de forma eficiente na economia solidária, é necessário em primeiro lugar que o Estado a conheça. Em segundo lugar, adverte Vieira, “embora a economia solidária lute por se reconhecida pelo Estado enquanto objeto e movimento social, uma vez alcançado esse objetivo e conquistado novas pastas, surgem dificuldades de se expandir no interior do próprio Estado, uma vez que falta uma agenda bem definida de qual deve ser a atuação do Estado”.

Manetti et al (2008) destacam que as primeiras iniciativas de políticas públicas voltadas para a Economia Solidária datam dos anos de 1990 e tiveram como principal referência a política desenvolvida pelo PT na primeira gestão (1989/1992) da prefeitura de Porto Alegre/RS. Posteriormente, outras administrações municipais investiram na Economia Solidária como política de geração de trabalho, renda e inclusão social. Em relação aos governos estaduais, os autores destacam a administração do PT, “no Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002), na qual se afirmou o caráter estratégico da Economia Solidária na construção de um modelo mais justo de desenvolvimento dos territórios, que respeita as culturas e vocações locais, sem perder de vista a necessidade de articulação destas realidades em torno de um projeto estratégico de transformação social” (p.14).

Para Faria (2005, p. 12), foram nos últimos anos que as experiências de cooperativas se estenderam por todas as regiões do Brasil. Inicialmente como alternativa ao desemprego e manutenção de postos de trabalho em empresas falidas, a multiplicação dessas experiências permite “que se fale atualmente na constituição de um sistema alternativo de produção ou, até mesmo, de um novo modo de produção baseado no cooperativismo e na solidariedade”. É, portanto, dentro de um cenário de aprofundamento da crise do sistema capitalista que ressurge o cooperativismo; cenário que evidencia um processo de precariedade do trabalho, universalização da subcontratação e aumento do setor informal de trabalho.

Muitas das experiências de economia solidária descritas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, pela Cáritas Brasileira – Regional RS, pela Prefeitura de Porto Alegre e pela Ação Social Arquidiocesana de Florianópolis, entre outras, apontam para ações propositivas com reflexos no campo das políticas públicas e nos embates que hoje definem os rumos da sociedade; têm garantido a sobrevivência imediata e a subsistência de populações carentes, oportunizando o aprendizado de algum ofício, o domínio de técnicas simples e eficientes e o crescimento intelectual e profissional, num processo de resgate da autoconfiança, da dignidade, da autonomia e de uma consciência dos direitos civis.

Sob esses aspectos, as organizações de economia solidária podem ser um espaço de inclusão e de resistência para uma parcela da população excluída do mercado de trabalho. Trata-se não apenas de uma alternativa econômica diante da crise do trabalho, mas de uma alternativa social no que se refere às múltiplas dimensões da vida (valores, cultura, sociabilidade e comunicação, entre outras) (RONCONI, 2003).

Singer (2002, p. 116) considera que a economia solidária pode “criar um novo ser humano a partir de um meio social em que a cooperação e solidariedade não apenas serão possíveis entre todos os seus membros, mas serão formas racionais de comportamento em função de regras de convívio”. Para o autor, “ao integrar a cooperativa, muitos experimentam pela primeira vez em suas vidas o gozo de direitos iguais para todos, o prazer de poderem se exprimir livremente e de serem escutados e o orgulho de perceber que suas opiniões são respeitadas e pesam no destino coletivo” (SINGER, 2003, p. 27).

Recuperando a questão da utopia, presente na maioria dos teóricos da economia solidária, Vieira em seu trabalho de 2005, constrói um “modelo teórico canônico” composto por três partes: 1) uma crítica ao modelo capitalista; b) uma teoria de transição e c) uma utopia. Sob o prisma de sua conformação aos cânones apresentados, o autor analisa, de forma abrangente, as obras de cinco autores de referência no campo da economia solidária, a saber:

Paul Singer, Marcos Arruda, Euclides Mance e José Luis Coraggio e Luiz Inácio Gaiger ¹¹. Após a análise do material teórico construído por esses autores, Vieira considera que em Paul Singer a economia solidária aparece como uma economia socialista; é um movimento espontâneo da classe trabalhadora, que tem como utopia democrática a autogestão. Em Marcos Arruda, a economia solidária se traduz em uma economia amorosa e suficiente que busca um processo de mudança de valores e de transformação do mundo. Nesse caso, a utopia é a de uma sociedade aconchegante e equilibrada. Em Euclides Mance, a economia solidária surge como uma economia das redes; busca o desenvolvimento de redes, a expansão do fluxo de informações, o impacto na cultura e no trabalho a partir de uma utopia de um mundo coeso e integrado. Para José Luiz Coraggio e Luiz Inácio Gaiger, a economia solidária aparece como reconfiguração da economia de mercado; seu foco está na lógica do solidarismo e do trabalho cooperativo e tem como utopia uma economia de mercado engajada em práticas éticas e solidárias.

Embora Vieira recupere a dimensão da utopia nos diversos autores, ele considera que a partir de 2001 há uma percepção de que a economia solidária não é apenas um ideal, uma utopia ou um projeto a ser realizado, mas algo em processo de realização. Assim, “as teorias construídas são estruturadas como proposta alternativa de organização sócio-econômica, com começo, meio e fim. Elas possuem uma crítica ao capitalismo, uma teoria da transição e uma utopia” (p. 363). Todavia, acrescenta Vieira, a economia solidária não é apenas um objeto e uma teoria. É vista também “como movimento social, cujos líderes são igualmente teóricos idealizadores e ativistas que motivam as pessoas” (p. 229).

Muitas questões têm sido levantadas a respeito da economia solidária ¹². Questiona-se se o termo define uma prática pontual e de dimensão apenas microeconômica ou se é possível falar de um projeto que objetiva promover, de forma sustentável, as pessoas e coletividades sociais a sujeitos dos meios, recursos e ferramentas de produzir e distribuir as riquezas, preservar a natureza e o meio ambiente, visando à suficiência em resposta às necessidades de

¹¹ Vieira (2005, p.92) salienta que a escolha desses cinco autores se deu pela importância dos mesmos no cenário nacional de economia solidária. Para o autor, “além de serem militantes, participando ativamente no incentivo à formação de cooperativas autogestionárias, como é o caso de Singer, à formação de redes de empreendimentos, como é o caso de Mance, e à formação de um novo humanismo na economia, como é o caso de Arruda, os autores tiveram contribuições teóricas de grande influência, em obras de grande escopo, que podem ser vistas, em cada conjunto, como modelos ou teorias completas de economia solidária”.

¹² Muitas questões foram levantadas durante o Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre em 2001, dentro do eixo temático “Produção de riquezas e reprodução social”. Para Vieira (2005) o 1º Fórum Social Mundial foi um acontecimento chave para uma mudança radical na teoria da economia solidária, pois “os autores percebem que muitas das experiências que projetavam idealmente já estavam ocorrendo em diversas partes do país e do mundo” (p. 363).

todos. Questiona-se se a economia solidária está orientada apenas para diminuir os problemas gerados pela globalização neoliberal ou se tem a vocação de constituir-se no fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento humano plural, sustentável e socialmente justo. Questiona-se se há contradições e conflitos em seu interior ou se é possível a pura solidariedade. Questiona-se de que modo se pode conviver com o capitalismo sem ser integrado ou absorvido por ele. Questiona-se como tratar a questão da solidariedade numa sociedade imbuída de valores consumistas e mercantilistas e como difundir a proposta de se viver em redes de economia solidária. Questiona-se se a solidariedade entre cidadãos livres pode ser um princípio econômico em oposição ao princípio liberal, que só reconhece o mercado e a competição. Ou ainda, como se pode falar em comunidade e valorizar as pessoas numa sociedade que multiplica os excluídos (RONCONI, 2003).

Enfim, pode-se observar que essas e outras inúmeras questões e preocupações têm sido levantadas nos fóruns de discussão sobre a temática da economia solidária. A CUT (Central Única dos Trabalhadores) em seu 7º Congresso Nacional aprovou como uma de suas estratégias a construção de uma economia solidária. Dentre as tarefas da CUT nesta área, estavam: o combate ao falso cooperativismo, o incentivo à organização dos desempregados, a luta pela criação de linhas de crédito e políticas públicas, a realização de mobilizações conjuntas em defesa do emprego, a implementação de um programa de educação em economia solidária e a atuação na construção de um novo cooperativismo através da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS)¹³ (CUT, 1999).

De acordo com o diagnóstico do Projeto de Desenvolvimento Solidário da CUT,

A acelerada expansão da precarização do trabalho e o aumento estrutural das taxas de desemprego aberto levarão cada vez mais pessoas e/ou grupos em situação de risco ou excluídos do mercado de trabalho, a buscarem formas alternativas de sobrevivência, pois o mercado formal de trabalho estará cada vez mais restrito (CUT, 1999, p. 4).

¹³ A Agência de Desenvolvimento Solidário foi criada com o objetivo de gerar novas oportunidades de trabalho e renda em organizações de caráter solidário e contribuir com a construção de alternativas de desenvolvimento social sustentável, democratizar o crédito através de um Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, promover a educação permanente dos trabalhadores para a economia solidária, sistematizar e construir novos conhecimentos empíricos e teóricos no campo da economia solidária, organizar redes de economia solidária e viabilizar a inserção dos empreendimentos econômicos solidários no mercado, formular propostas para a criação de leis e de políticas públicas para a economia solidária e difundir os princípios da economia solidária na sociedade (MAGALHÃES, 2002).

Nesse contexto, a economia solidária aparece como estratégia e como alternativa ao desemprego e à exclusão. Nela os valores de solidariedade, democracia, autogestão e autonomia devem se sobrepor aos valores do capital; devem coexistir com o mercado capitalista e, ao mesmo tempo, criticá-lo (SINGER, 2000). As organizações de economia solidária se distinguem, de acordo com Singer (2002), por duas especificidades: estimulam a solidariedade entre seus membros mediante a prática da autogestão e praticam a solidariedade para com a população trabalhadora em geral, com ênfase na ajuda aos mais desfavorecidos. Ainda de acordo com o autor, a economia solidária

aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização da produção, à base de uma lógica oposta àquela que rege o mercado capitalista. Tudo leva a acreditar que a economia solidária permitirá, ao cabo de alguns anos, dar a muitos que esperam em vão um novo emprego, a oportunidade de se reintegrar à produção por conta própria, individual ou coletivamente (SINGER, 2000, p. 138).

Menegasso (2000) salienta que o conceito de economia solidária, no Brasil, inclui os grupos de produção comunitária, vendas comunitárias, autogestão, cooperativas de trabalho e grupos de trocas, entre outros. Para a autora, a economia solidária, contrariamente à economia de mercado, é formada por organizações que realizam atividades econômicas marcadas, sobretudo, por um objetivo social e pela predominância do princípio de reciprocidade, democracia, flexibilidade, autonomia, envolvimento e comunicação entre os participantes (MENEGASSO, 2000).

Uma das características das organizações de economia solidária é o princípio da autogestão, que se refere ao poder compartilhado e à natureza democrática das tomadas de decisão. Para Albuquerque (2002), o conceito de autogestão não se refere a uma simples modalidade de gestão; ele possui um caráter multidimensional (social, econômico, político e técnico). A essência da autogestão na economia solidária está fundada na repartição do poder (não há distinção entre quem toma e quem executa as decisões), na repartição do ganho, na união dos esforços e no estabelecimento de um agir coletivo baseado na cooperação (ALBUQUERQUE, 2002). Singer (2002) considera a autogestão componente básico da economia solidária: “Participar das discussões e decisões do coletivo, ao qual se está associado, educa e conscientiza, tornando a pessoa mais realizada, autoconfiante e segura” (p. 21).

Faria (2005, p. 189) adverte que no Brasil existe o risco de identificarmos a autogestão “com um simples problema técnico de gestão industrial, enquanto estratégia que pode se tornar eficaz e rentável em virtude da sua funcionalidade econômica”. Para o autor, é importante não perder de vista o sentido histórico do conceito de autogestão e os limites e potencialidades dessas experiências; trata-se de buscar “reafirmar o que parece ser o seu bem mais precioso: o seu conteúdo utópico e o seu potencial anti-capitalista” (p. 190). Para Faria (2005, p. 207),

A autogestão significa a capacidade demonstrada pelos trabalhadores de associarem-se e desenvolverem neste processo formas coletivas de gestão de suas lutas. Experimentam transformar a fragmentação, o isolamento e o individualismo, em novas relações sociais fundadas na solidariedade e união de classe. Essas novas relações eliminam a separação entre dirigentes e dirigidos, entre trabalho manual e intelectual

O que define a autogestão, nesse sentido, “são as relações sociais democráticas, coletivistas e igualitárias” que fazem com que a organização econômica se configure “em um espaço privilegiado para a experimentação social e a realização de ações pedagógicas no campo político e cultural” (MANETTI et al, 2008, p. 10). Nesse sentido, concluem os autores, nos empreendimentos econômicos solidários, os (as) trabalhadores (as) não limitam sua participação às atividades do processo produtivo, pois se envolvem ativamente em todas as questões que dizem respeito ao funcionamento e a gestão da empresa e na relação com o ambiente externo.

A cooperação é outro traço fundamental observado nas organizações de economia solidária e “significa tomar parte de um empreendimento coletivo cujos resultados dependem da ação de cada um (a) do (a) s participantes” (TIRIBA e JESUS, 2002, p. 49).

As organizações de economia solidária, para Andion (1997), possuem traços comuns:

- Possuem um objetivo social onde prevalece a lógica solidária;
- Criam uma relação social de proximidade que gera sentimento de identificação e pertencimento à coletividade;
- Incluem formas plurais de trabalho compostas de assalariados, voluntários e outros parceiros;
- Contam com a participação de diferentes atores na gestão interna e na construção da oferta e da demanda dos bens e serviços;
- Pressupõem a utilização de diferentes recursos, como os recursos de mercado (provenientes da comercialização de bens e serviços), recursos não-mercantis (provenientes

de financiamentos do Estado e de outras instituições) e recursos não-monetários (provenientes da solidariedade e do voluntariado).

Embora a literatura demonstre que as organizações de economia solidária possuem traços comuns, é preciso reconhecer as formas específicas de cooperação, autogestão e solidariedade que são desenvolvidas de acordo com a história, a cultura e o espaço ambiental de cada uma das organizações; é fundamental, pois, respeitar a diversidade destas organizações e suas diferentes práticas e processos de cooperação e gestão. Todavia, a lógica da economia solidária parece se consolidar pela utilização da democracia na tomada de decisões e pela equanimidade na distribuição dos resultados. Ela desponta como alternativa à ampla fragmentação e desestruturação do trabalho e ao desemprego estrutural, como uma alternativa individual e coletiva de sobrevivência e de desenvolvimento humano e como instância da prática da cidadania para uma parcela da população que foi excluída ou que nunca conseguiu ingressar no mundo do trabalho assalariado (RONCONI, 2003).

A expressão economia solidária abrange para Faria (2005, p. 268) “uma multiplicidade de práticas econômicas em campos diversos, desde iniciativas realizadas no âmbito da unidade familiar até grandes empresas, nos vários setores da economia e na esfera pública, na produção e no consumo”. Para o autor, essas experiências sugerem “o desenvolvimento de relações mutualistas, cooperativistas ou de reciprocidade”.

As manifestações da Economia Solidária são diversas, dentre as quais se destacam: Coletivos informais, associações, cooperativas de produção, de trabalho, de consumo solidário ou de serviços; Cooperativas sociais (empreendimentos solidários voltados para pessoas com deficiência); Cooperativas e/ou associações geridas por mulheres; Organizações e grupos de crédito solidário, bancos comunitários, fundos rotativos e cooperativas de crédito; Redes de empreendimentos, produtores e consumidores; Grupos e clubes de troca solidária e mercados de trocas solidárias com ou sem uso de moeda social; Empresas recuperadas pelos trabalhadores (as) em autogestão; Cadeias solidárias de produção, comercialização e consumo; Centrais de comercialização, iniciativas de comércio justo; Organização econômica de comunidades tradicionais (quilombolas, comunidades negras e terreiros de matrizes africanas, povos indígenas, ribeirinhas, seringueiros, pescadores artesanais e outros extrativistas); Cooperativas habitacionais autogestionárias; Grupos culturais; e Agroindústrias familiares (MANETTI et al, 2008).

Convém destacar que muitas discussões buscam aproximar a economia solidária da economia informal. Icaza e Tiriba (2002) argumentam, com muita propriedade, que a racionalidade da economia solidária se contrapõe à racionalidade econômica capitalista. Para

as referidas autoras, uma análise sob essa perspectiva “permite entender os limites das leituras que percebem as iniciativas dos setores populares apenas no sentido de experiências da ‘economia informal’ ou ‘submergida’ ou mesmo ‘ilegal’” (ICAZA e TIRIBA, 2002, p. 104).

As atividades desenvolvidas por essas organizações não são motivadas pela idéia da maximização do lucro e não estão totalmente sujeitas ao mercado e a controles burocráticos; nelas os laços culturais e as relações de parentesco, de vizinhança e afetivas têm grande peso (LISBOA, 2000a)¹⁴. As formas de organização social para o processo produtivo repousam na apropriação coletiva dos meios de produção, na autogestão e no trabalho associado; trata-se de um modo de produção em cujo âmago está o valor da solidariedade, tanto no interior de cada empreendimento, quanto nas relações exógenas destes (LISBOA, 2000a).

Manetti et al (2008) destacam que os objetivos da Economia Solidária no Brasil são: Combater a exclusão social, eliminando as desigualdades materiais; Articular o consumo solidário com a produção, a comercialização e as finanças de modo orgânico e dinâmico, do nível local ao global; Contribuir para o progresso individual e o bem comum, para a melhoria da qualidade de vida e de trabalho de cada um (a) e de todos (as), respeitando o meio ambiente; Substituir velhas práticas de competição e de maximização do lucro individual por novos conceitos, como vantagens cooperativas e eficiência sistêmica; Promover a justiça econômica e social e a democracia participativa, sem a tutela de Estados centralizadores e longe das práticas cooperativas burocratizadas; Ampliar as oportunidades de trabalho, mantendo a atividade econômica ligada ao seu fim primeiro, que é responder às necessidades produtivas e reprodutivas da sociedade; Articular solidariamente os diversos elos de cada cadeia produtiva em redes de entidades de apoio e empreendimentos que se apóiam e se complementam.

Em seu trabalho de 2005, Vieira adverte que “a economia solidária não é uma alternativa ao capitalismo, mas um conjunto de propostas de aprimoramento fundadas em críticas ao sistema capitalista”. Neste sentido, continua o autor, “não se configura como um outro modo de produção, ainda que propague e consolide outras formas de produção” (p. 366). Assim, pensando em uma teoria da economia solidária de cunho propositivo, Vieira considera que uma primeira proposta é a de “uma economia solidária que abra mão da imagem utópica e da pretensão de ser uma alternativa ao capitalismo”; a imagem utópica

¹⁴ Um dos componentes essenciais da economia popular solidária é o seu caráter marcadamente geográfico. Trata-se de uma economia comprometida com seu entorno, principalmente (e em primeiro lugar) com a comunidade na qual está inserida e que utiliza fundamentalmente os recursos localmente disponíveis (LISBOA, 2000).

“deve se reduzida e substituída por uma visão de conquistas graduais e de acúmulo da capacidade de provocar mudanças” (p. 379-380). Para o autor, a economia solidária emerge como forma superior de organização socioeconômica. O conjunto de direitos defendidos “são amplamente estendidos, atendendo mulheres, crianças, idosos, deficientes físicos, homossexuais, negros, índios, quilombolas, rurais e periféricos”. Assim, muito mais do que direito ao emprego, defende-se o direito à educação gratuita, à saúde, ao amparo assistencial dos doentes e idosos e à segurança nutricional. Os grupos de economia solidária “defendem os direitos de acesso ao crédito, de acesso ao mercado interno, de acesso ao mercado externo, de preços mínimos, da posse de bens de produção, de subsídios, de treinamento técnico e gerencial, de intermediação comercial e de industrialização, entre outros” (p. 383).

Cabe ressaltar a preocupação de Singer (1999b) com os tipos de cooperativas que precisam ser criadas no quadro da economia solidária como alternativa ao neoliberalismo. Para o autor é necessário distinguir entre o cooperativismo tradicional e o novo cooperativismo, que traz a necessidade de enfrentar o neoliberalismo e a atual crise das relações de trabalho. O novo cooperativismo, para Singer (1999b), se opõe à devastação que a globalização ocasiona no seio da classe trabalhadora.

Observa-se que o novo cooperativismo, salientado por Singer, tem se desenvolvido a partir de instituições de apoio que se tornam fundamentais para o desenvolvimento dessas experiências. Essas instituições podem ser agrupadas em três grupos: aquelas ligadas ao movimento cooperativo tradicional e às associações rurais, aquelas ligadas a organizações religiosas ou a movimentos sociais e aquelas ligadas às instâncias governamentais.

Para Gaiger (2000), o crescimento da economia popular solidária se deve à ação contínua das organizações do terceiro setor. No Brasil, o autor destaca que “o atual surto de solidarismo econômico decorre, em boa medida, do trabalho persistente de instituições e agências autônomas frente ao Estado e sem ânimo de lucro” (GAIGER, 2000, p. 22).

No Brasil, destacam-se como apoiadores órgãos ligados à Igreja, como a Cáritas e a Fase (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional), os movimentos pela reforma agrária, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem terra (MST) e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), as agências formadas pelo movimento sindical urbano, como a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), além de universidades que se integram desde 1995 em uma rede própria denominada Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP).

A reflexão sobre o desenvolvimento da economia solidária no Brasil deve partir, de acordo com Faria (2005), de um mapeamento das experiências e das instituições envolvidas nesse campo de práticas¹⁵. Sujeito político importante desse campo é a ANTEAG, criada em 1994. Para Faria (2005, p. 17) a ANTEAG

representa uma ampliação do espaço social que o fenômeno já vinha conquistando através das múltiplas experiências existentes, provocando um estreitamento das relações com organismos de fomento e organizações cooperativistas internacionais, configurando-se num ponto de referência importante para o surgimento de novos projetos de reabertura de fábrica sob a forma de cooperativa

Quanto ao movimento sindical, a criação da UNISOL Cooperativas (União e Solidariedade) representou um papel importante no campo da economia solidária. Formada por cooperativas e pelos sindicatos, objetivava o combate ao desemprego “através do desenvolvimento de experiências cooperativas, criando ou mantendo postos de trabalho e renda, ao mesmo tempo em que investe para ampliar a participação do movimento sindical no campo da economia solidária” (FARIA, 2005, p. 323).

A Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), por sua vez, que foi criada com o objetivo de gerar novas oportunidades de trabalho e renda em organizações de caráter solidário, e contribuir com a construção de alternativas de desenvolvimento social e sustentável, também é um exemplo da importância das instituições de apoio para a economia solidária. ADS/CUT envolve ações de crédito solidário, educação, pesquisa e incubação e formação de redes de economia solidária e teve suas estratégias referendadas no VII Congresso Nacional da CUT.

O programa da Rede de Incubadoras Universitárias não pode deixar de ser mencionado nesse quadro. De acordo com Faria (2005, p. 343), “são atores importantes na formulação de políticas públicas de economia solidária, participando inclusive como instituições executoras em parceria com governos municipais e estaduais”. Sua importância ainda se refere ao fato de que é desse campo que “sairão alguns dos principais quadros técnicos ou gestores que desenvolvem as políticas de economia solidária no âmbito federal”. Portanto, as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) presentes em várias universidades brasileiras tiveram um papel fundamental para a instalação da SENAES.

¹⁵ Sobre o papel da ADS/CUT, da UNISOL, da ITCP do MST e da ANTEAG no que se refere à ideologia, objetivos e estratégias utilizadas no desenvolvimento da economia solidária no Brasil ver Faria (2005). O autor faz uma brilhante recuperação da importância dessas instituições, permitindo assim que em nosso trabalho elas sejam apenas mencionadas.

Como já mencionado anteriormente, a SENAES resulta de articulações de vários atores que se engajaram, a partir do Fórum Social Mundial e das diversas plenárias e Grupos de Trabalhos, nas discussões sobre a economia solidária; sua criação é, portanto, considerada uma conquista de várias associações, redes e cooperativas que, durante o primeiro semestre de 2003, constituíram o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES. Como veremos adiante, o FBES, resultado do acúmulo organizativo das Plenárias de Economia Solidária, expressa um espaço de organização do movimento de economia solidária no Brasil.

2.2 O FBES: experiência de gestão e organização do movimento de economia solidária no Brasil

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária nasceu ao mesmo tempo em que a SENAES foi inaugurada e congrega um grande número de movimentos sociais, empreendimentos solidários, agências de fomento e de assessoria da economia solidária no Brasil.

Em seus documentos, o FBES diz que tem se estruturado de forma a garantir a articulação entre os três segmentos do movimento: empreendimentos solidários, entidades de assessoria e fomento e gestores públicos.

O segmento dos empreendimentos solidários é formado pelas cooperativas (de produção, de serviços, de consumo, de comercialização e de créditos solidários); associações populares; grupos informais de produção ou serviços; empresas recuperadas de autogestão; fundos solidários e rotativos de créditos; clubes e grupos de intercâmbio solidários; redes e articulação de cadeias produtivas solidárias; agências de turismo solidário, entre outros. O segmento das entidades de assessoria e fomento se organiza normalmente sob a forma de ONGs ou Universidades (incubadoras tecnológicas ou grupos de extensão) e presta serviços de apoio e fomento aos empreendimentos solidários através de ações de formação (tanto técnica como econômica e política) e/ou apoio direto (em estrutura, consultoria, elaboração de projetos e/ou oferecimento de créditos) para a incubação e promoção de empreendimentos. O terceiro segmento da economia solidária é formado por gestores públicos; representantes de governos municipais e estaduais que tenham em sua gestão programas explicitamente dedicados à economia solidária. Este segmento tem assento na Coordenação Nacional do FBES como uma das entidade/redes nacionais (FBES, 2006).

O FBES nasce “com as tarefas de articular, mobilizar as bases da Economia Solidária em todo país e realizar a interlocução junto ao governo federal, a outros movimentos sociais e a organizações internacionais, em nome da Economia Solidária” (MANETTI, et al, 2008, p. 12). A partir daí, continuam os autores,

O FBES passa a fomentar e apoiar a criação e o fortalecimento dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária. Este processo, desenvolvido com forte apoio e parceria da Secretaria Nacional de Economia Solidária, foi decisivo para a constituição de Fóruns Estaduais nas 27 unidades da federação. Em alguns Estados, onde já havia um processo maior de organização, os Fóruns Estaduais estimularam e apoiaram a construção de fóruns regionais e municipais de Economia Solidária. Esses fóruns são hoje espaços de discussão e articulação, unindo empreendimentos, entidades de apoio e gestores públicos para fortalecimento da Economia Solidária, possibilitando o debate sobre as suas demandas e perspectivas.

A principal instância de decisão do FBES é a Coordenação Nacional que consiste nos representantes das entidades e redes nacionais de fomento além de três representantes por Estado que tenha um Fórum ou Rede Estadual de Economia Solidária. Destes três representantes por Estado, dois são empreendimentos e um é assessor ou gestor público. A Coordenação Nacional tem, portanto, 97 participantes e reúne-se duas vezes ao ano. Para a gestão política cotidiana, interlocução com outros movimentos e com o governo federal, e acompanhamento da Secretaria Executiva Nacional, há uma Coordenação Executiva Nacional, composta por treze pessoas, sendo sete representantes de empreendimentos (dois do norte, dois do nordeste, e um representante para cada uma das demais regiões), cinco representantes das Entidades e Redes Nacionais de promoção à Economia Solidária, e um representante da Rede Nacional de Gestores Públicos. Por fim, para dar suporte aos trabalhos do FBES, propiciar a comunicação entre as instâncias e operacionalizar reuniões e eventos, há a Secretaria Executiva Nacional (FBES, 2006). A figura a seguir explicita a estrutura do FBES.

Ilustração 01 - Fórum de Economia Solidária



Fonte: FBES, 2006

Para direcionar as suas ações, o FBES elaborou uma Carta de Princípios da Economia Solidária que, além de proporcionar elementos de fundamentação para o movimento, tem servido como documento de base para a interlocução com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). De acordo com documentos do Fórum, a Plataforma de Economia Solidária tem sido integralmente acolhida pela SENAES em seu plano de ação plurianual (FBES, 2006).

Durante a I Plenária Nacional da Economia Solidária ocorrida em São Paulo em dezembro de 2002, a Plataforma da Economia Solidária foi iniciada. Essa plataforma, que chega à versão final após a III Plenária Nacional ocorrida em 2003 e após o I Encontro Nacional de Empreendedores Solidários ocorrido em agosto de 2004, se desdobra em 07 eixos: finanças solidárias; marco legal; educação; comunicação; redes de produção; comercialização e consumo; democratização do conhecimento e tecnologia e organização

social da economia solidária. Vale destacar que o eixo organização da economia solidária previa a criação da SENAES. Em documento do FBES, assim aparece a preocupação de ser criada uma Secretaria em estreita consonância com o FBES.

Criar uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, responsável por – em diálogo com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – elaborar políticas de forma interdisciplinar, transversal, intersetorial, adequadas à expansão e fortalecimento da Economia Solidária no país e executá-las de maneira estratégica, particularmente no que se refere ao marco legal, finanças solidárias, redes de produção, comercialização e consumo, democratização do conhecimento e tecnologia, educação e comunicação (FBES, 2006, p. 23).

Foi ainda em Junho de 2003, durante a III Plenária Nacional da Economia Solidária, que o Fórum Brasileiro da Economia Solidária, criado nessa mesma ocasião, aprovou sua Carta de Princípios. Esses princípios pretendem ser a identidade do FBES e são divididos em três partes distintas que se complementam: a história e o momento atual; os princípios gerais e específicos e o que a economia solidária não é.

A Carta de Princípios destaca que, apesar da diversidade de origem e da dinâmica cultural, são pontos de convergência no que se refere à economia solidária

- a valorização social do trabalho humano;
- a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica;
- o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade;
- a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza e
- os valores da cooperação e da solidariedade.

De acordo com documentos do FBES, “a Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento na qualidade de sua vida” (p. 17).

A economia solidária, de acordo com a Carta de Princípios elaborada pelo FBES, representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica. Busca, portanto, outra qualidade de vida e de consumo. Na economia solidária, a eficiência dos empreendimentos se define também como eficiência social, em função da qualidade de

vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema; não se limita, portanto, aos benefícios materiais de um empreendimento. Trata-se, ainda, de instrumento de combate à exclusão social e alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos. Para o FBES, através da economia solidária é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Existe consenso, tanto na SENAES quanto no FBES, de que o fortalecimento do movimento de economia solidária no país depende da existência de Fóruns Estaduais fortes, ativos e mobilizados em seus Estados. Os Fóruns Estaduais são importantes por garantirem a capilaridade e organicidade do movimento de Economia Solidária no Brasil. São espaços de articulação dos três segmentos: empreendimentos, entidades de assessoria e gestores públicos. Esses Fóruns Estaduais, dependendo da especificidade de cada Estado, funcionam de formas diferenciadas do ponto de vista da organização interna e estruturação. Normalmente contam com o apoio de entidades de assessoria estaduais para garantir infra-estrutura e possibilitar reuniões e uma rede de comunicação dentro do Estado.

No Brasil, os Fóruns Estaduais de economia solidária estão organizados nos 27 Estados e são responsáveis pela organização de eventos de economia solidária no Estado, como as Feiras Estaduais de Economia Solidária. Atuam, ainda, junto ao poder público estadual e junto a outros movimentos da sociedade civil, e são a principal porta de entrada para empreendimentos, assessorias e gestores ao movimento de economia solidária. O site do FBES disponibiliza informações sobre os Fóruns Estaduais: histórico, notícias, agenda e contatos, dentre outras.

O FBES, após a realização da I Conferência Nacional de Economia Solidária, e a implantação do Conselho Nacional de Economia Solidária, se articulou, desde o final de 2006, para a IV Plenária de Economia Solidária que foi realizada em março de 2008. O processo de mobilização e os debates tiveram início nos Encontros Regionais (chamados de Encontros Regionais de Reestruturação) nas cinco macrorregiões do país. Após a realização destes Encontros Regionais, ocorreu a segunda fase, que consistiu na sistematização dos resultados e no lançamento da IV Plenária durante a VII Reunião da Coordenação Nacional do FBES, em maio de 2007. A terceira fase consistiu na realização das Plenárias Estaduais, que culminaram na IV Plenária Nacional de Economia Solidária (FBES, 2007).

A discussão sobre o FBES, enquanto movimento, tem estado presente em documentos divulgados pelo próprio FBES em sua página na rede. Vale destacar alguns trechos da

avaliação que um dos integrantes faz sobre o FBES após seu retorno do II Encontro Latino-Americano de Comércio Justo e Economia Solidária e divulgada em 12 de março de 2007.

Penso que o FBES enquanto movimento precisa avançar mais na sua radicalidade de militância...falamos de autogestão e participação igualitária, mas temos um modus operandus que sempre precisa de recursos... numa dependência violenta do capital do estado, para fazer funcionar a nossa engenharia.... Hoje no FBES, para qualquer coisa temos que esperar pelos recursos do estado...hoje praticamente 90% de todo recurso de funcionamento do FBES vem do Governo... Outra questão conflituosa, o fato de termos (FBES e SENAES) sido criados juntos... às vezes confundimos o que somos e qual é o nosso papel na construção da economia solidária no Brasil. Enquanto Fórum de economia solidária devemos nos afirmar enquanto movimento e trabalhar em sintonia nesta construção.... às vezes nos achamos governo, outras vezes somos radicalmente contra qualquer iniciativa e falamos que temos o papel de controle social?... E que agora se complica com a criação do CNES que de fato é o “espaço” onde compete o controle social e a gestão partilhada da política pública... Portanto considero que estamos num momento fundamental de reflexão sobre a atuação do FBES

Assim, constata-se que o FBES tem debatido sua identidade e buscado, ainda, ser um espaço nacional de articulação, debate, elaboração de estratégias e mobilização do movimento de economia solidária no Brasil.

A seguir destacaremos a importância da criação da SENAES para a implantação de uma política pública de economia solidária no Brasil.

2.3 A política pública de economia solidária: o papel da SENAES

Como já salientado anteriormente, a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES - foi criada e instituída em 2003. Vinculada diretamente à Presidência da República, encontra-se subordinada ao Ministério do Trabalho e Emprego e objetiva o desenvolvimento econômico com crescimento e inclusão social, a formação do cooperativismo e a sua regulação social, o fortalecimento de experiências de autogestão e a potencialização das capacidades e valores emancipatórios da economia solidária.

Essa experiência pioneira no país, de acordo com Barbosa (2005, p. 168), precisa se subordinar à percepção “de que pela primeira vez o governo assume uma outra via para o trabalho que não o emprego assalariado”. Para a autora, esse é um marco uma vez que até então “a estratégia pública formal para a desocupação envolvia a promoção do emprego, a

qualificação profissional e o seguro-desemprego”. Nesse sentido, a “prática política e normativa em torno da criação da Secretaria expressa a assunção propositiva da nova realidade do trabalho hoje e, nesse processo, a re-conceituação do próprio trabalho”. Portanto, é nesse contexto de ressignificação do trabalho que a política pública de economia solidária precisa ser pensada.

A questão do pleno emprego e da desagregação de uma sociedade salarial é colocada por Castel (2000). Para o autor, o direito social se organiza a partir do trabalho (que deve ter uma função integradora) e sua proteção.

A nova questão social hoje parece ser o questionamento desta função integradora do trabalho na sociedade. Uma desmontagem desse sistema de proteções e garantias que foram vinculadas ao emprego e uma desestabilização, primeiramente da ordem do trabalho, que repercute como uma espécie de choque em diferentes setores da vida social, para além do mundo do trabalho propriamente dito (CASTEL, 2000, p. 239-240).

Assim, Castel caracteriza a questão social a partir da desagregação de uma sociedade salarial que se construiu com base no trabalho e nas suas proteções¹⁶. O próprio Direito do Trabalho vem introduzindo modificações e adaptações em suas normas; ele passa a dirigir-se também aos desempregados, não se restringindo mais à proteção dos trabalhadores empregados e às relações constituídas. Embora seja possível falar de aspectos positivos dessa realidade, Bier (1994, p. 18) assinala um aspecto negativo referente à “concomitante e contínua degradação da situação do emprego, e de alguns princípios básicos e tradicionais em que se havia assentado o Direito do Trabalho”. Por ter sido valorizado como um direito fundamental de proteção social, “a garantia do emprego, como princípio protetor básico do Direito do Trabalho, continua, pois, recolhido nas modernas legislações laborais” (BIER, 1994, p. 20). Entretanto, continua a autora, o texto constitucional admitiu “alguma flexibilização em relação a algumas normas de Direito do Trabalho, permitindo que alguns aspectos laborais se flexibilizem sob tutela sindical” (BIER, 1994, p. 21).

Outro elemento importante para se pensar sobre a ressignificação do trabalho na sociedade contemporânea é colocada por Mattoso, em seu livro “A desordem do trabalho”, de 1995. O autor observa que a fragmentação e a desestruturação do trabalho têm se ampliado, acentuando a paralisação política e reduzindo a solidariedade e a coesão social. Esse processo

¹⁶ Para o autor, “sociedade salarial é, sobretudo, uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, ou seja, não somente sua renda mas, também, seu status, sua proteção, sua identidade” (CASTEL, 2000, p. 243).

gera a ampliação da insegurança no trabalho, em diferentes níveis: insegurança em pertencer ou não ao mercado de trabalho; insegurança no emprego (a partir de 1980, as formas de proteção foram questionadas e reduzidas; reduziram-se os empregos estáveis ou permanentes; houve redução do trabalho integral e crescimento do trabalho temporário; os trabalhadores passaram a ser contratados em condições mais precárias no que se refere à contratação, condições salariais, acesso à seguridade social, assistência médica e aposentadoria); insegurança na renda (os rendimentos tornam-se variáveis, instáveis e sem garantia) e insegurança na contratação (ampliam-se contratos de tempo parcial e estabelecem-se relações de trabalho sem contrato) (MATTOSO, 1995).

Assim, para Mattoso, trata-se de uma verdadeira síndrome de insegurança, que está relacionada com a perda de uma perspectiva de futuro e com a crescente degradação das condições de vida e de trabalho. Ao lado de um grande desenvolvimento das forças produtivas, conclui o autor, temos indivíduos e famílias vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes.

A questão do emprego tem ocupado papel central nas discussões sobre as políticas sociais. As políticas públicas de emprego têm compreendido medidas de natureza passiva e medidas de natureza ativa. As políticas passivas possuem natureza compensatória e voltam-se para o seguro-desemprego e os programas assistenciais destinados a atender aqueles que não têm acesso ao seguro. As políticas ativas atuam sobre a oferta ou demanda de trabalho. Pressupõem a criação direta de empregos pelo setor público, os subsídios à contratação, a oferta de crédito para pequenas e microempresas e o incentivo ao trabalho autônomo, entre outros.

O desemprego de longa duração e as novas relações no mercado de trabalho (...) obrigam os países a optar por estratégias mais amplas, alargando o campo dos instrumentos passivos e, principalmente, adotando novas e múltiplas medidas e programas no campo das políticas ativas de mercado de trabalho (AZEREDO, 1997, p. 53).

Dentre os instrumentos utilizados no campo das políticas ativas estão a política de formação e reciclagem dos desempregados e os subsídios concedidos à criação de empregos através de programas de ajuda aos trabalhadores para que se organizem em cooperativas, constituam pequenas firmas ou desenvolvam trabalho autônomo (AZEREDO, 1997). As políticas ativas podem possibilitar a “geração de atividades à margem do setor moderno da economia” com capacidade de “garantir a sobrevivência de indivíduos e comunidades e, em

alguns casos, de elevação dos padrões de organização e consciência social e, portanto, de cidadania” (AZEREDO, 1997, p. 57).

Embora as políticas passivas sejam a base das políticas públicas de emprego, a política pública da SENAES tem criado instrumentos de política ativa.

A decisão do Governo Federal de criar a Secretaria Nacional de Economia Solidária foi uma resposta às mobilizações feitas através de fóruns, seminários e palestras no campo da economia solidária e foi uma resposta ao compromisso assumido pelo então candidato à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva. Assim, foi em Junho de 2003 que o Congresso Nacional aprovou o projeto de lei do presidente Lula, criando no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ¹⁷ a Secretaria Nacional de Economia Solidária e empossando Paul Singer ¹⁸ como Secretário.

Para o Secretário Paul Singer, a criação da Secretaria faz parte de um processo de reconhecimento da ampla crise do trabalho que vem assolando o país desde 1980. Ele assim destaca a situação da crise do trabalho assalariado no país:

A desindustrialização, suscitando a perda de milhões de postos de trabalho, a abertura do mercado acirrando a competição global e o desassalariamento em massa, o desemprego maciço e de longa duração causando a precarização das relações de trabalho – tudo isso vem afetando grande número de países (SINGER, 2004, p. 3).

É nesse contexto, de acordo com Singer, que “as vítimas da crise buscam sua inserção na produção social através de variadas formas de trabalho autônomo, individuais e coletivas”. Quando coletivas, quase sempre optam “pela autogestão, ou seja, pela administração participativa, democrática, dos empreendimentos. São estes os que constituem a economia solidária” (p. 3).

Para a SENAES, economia solidária “é o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, finanças e consumo – organizadas de forma autogestionária, ou seja,

¹⁷ Paul Singer em documento intitulado “A economia solidária no Governo Federal”, de 2004, esclarece que a opção de criar a SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), se explica pelos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a economia solidária ao movimento operário. Considerando que o MTE, desde a sua criação, tem tido por missão proteger os direitos dos assalariados, o surgimento da SENAES “representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano” (SINGER, 2004, p. 03).

¹⁸ Paul Singer foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e Secretário de Governo do governo de Luiza Erundina em São Paulo. Docente da USP (Universidade de São Paulo) atuou na formação de cooperativas e dirigiu a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo. O Professor Paul Singer - assim como é chamado - tem inúmeras publicações sobre o tema economia solidária.

no âmbito das quais não há distinção de classe: todos os que nela atuam são seus proprietários e todos os que são proprietários nelas trabalham” (SINGER e KRUPPA, 2007, p. 02). Nesse conjunto de atividades e formas de organização, destacam-se quatro importantes características: cooperação, autogestão, viabilidade econômica e solidariedade (ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL, 2006).

A idéia de cooperação se baseia nos pressupostos de existência de interesses e objetivos comuns, união dos esforços e capacidades, propriedade coletiva parcial ou total de bens, partilha dos resultados e responsabilidade solidária diante das dificuldades. A autogestão se refere ao exercício de práticas participativas de gerenciamento nos processos de trabalho, nas definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, na direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses. A característica de viabilidade econômica explicita a necessidade de agregação de esforços, recursos e conhecimentos para viabilizar as iniciativas coletivas de produção, prestação de serviços, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Por fim, a solidariedade implica em uma preocupação permanente com a justa distribuição dos resultados e a melhoria das condições de vida dos participantes. Significa ainda um comprometimento com o meio ambiente, com os movimentos emancipatórios e com o bem-estar de trabalhadores e consumidores (ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL, 2006). A SENAES destaca que essas características podem ser observadas e compreendidas objetivamente como categorias analíticas diferentes, mas ressalta que são características complementares que sempre estão presentes na economia solidária.

No Brasil, analisa Singer, a economia solidária tem sido uma opção adotada tanto por algumas municipalidades e governos estaduais, através de políticas públicas de fomento e apoio, quanto por movimentos sociais e importantes entidades como igrejas, sindicatos, universidades e partidos políticos. A própria Secretaria é resultado da proposta apresentada ao presidente Lula por um movimento da sociedade civil organizado em torno do Grupo de Trabalho (GT) da Economia Solidária¹⁹. Singer e Kruppa (2007) destacam que a SENAES

¹⁹ Esse GT, que começou a ser formado durante o I Fórum Social Mundial e organizou o tema economia solidária para o II Fórum Social Mundial, abrangeu entidades representativas de governos, como a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED), a Cáritas, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), a Federação de Órgãos para a Assistência Social e educacional (Fase) a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão (Anteag) e a Agência de Desenvolvimento Solidário, constituída e coordenada pela Central Única dos trabalhadores (ADS-CUT), pela representação dos trabalhadores organizados em autogestão e o movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (SINGER e KRUPPA).

foi criada com uma vocação intersetorial, pois o movimento de economia solidária, segundo os autores, congrega ações voltadas para a educação, formação e qualificação profissional de seus trabalhadores, ciência e tecnologia, crédito e finanças solidárias, fomento e articulação de empreendimentos em cadeias produtivas, comércio ético e justo, constituição de novo marco jurídico, entre outras.

O Diário Oficial da União de 16 de Setembro de 2004 explicita em seu artigo 1º as competências da Secretaria Nacional da Economia Solidária:

I – subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;

II – articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;

III – planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;

IV – colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;

V – estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive de economia popular;

VI – estimular as relações sociais de produção e consumo baseada na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;

VII – contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;

VIII – propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;

IX – apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;

X – promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;

XI – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;

XII – supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais e agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;

XIII – supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;

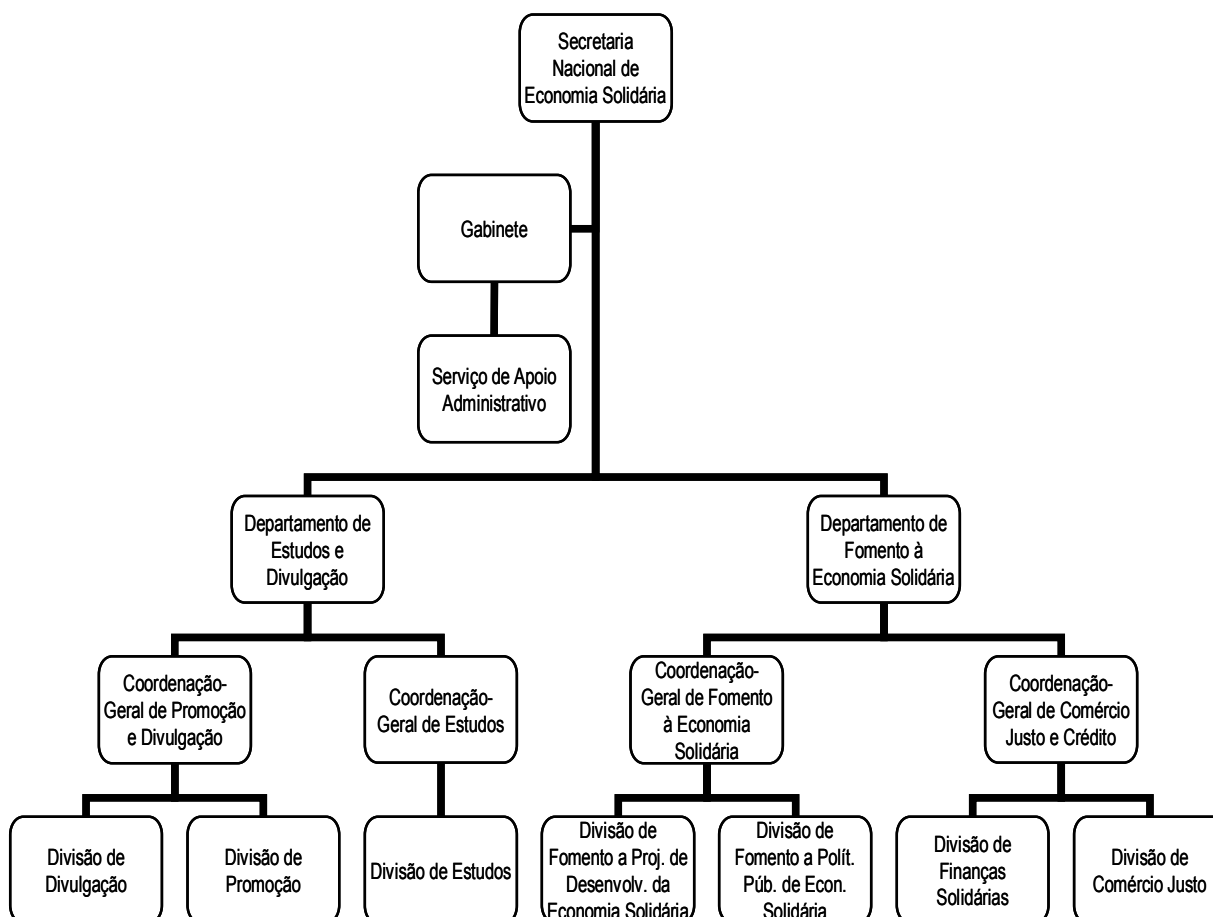
XIV – apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e

XV – articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência.

Manetti et al (2008, p. 16) destacam que desde a criação da SENAES, em junho de 2003, foram instituídas um conjunto de políticas públicas que buscam responder às demandas da Economia Solidária. Para os autores “a criação dessas políticas foi realizada em estreito diálogo com as demandas do movimento da Economia Solidária, trazidas pelo FBES”. Nesse sentido, a SENAES tem trabalhado com as seguintes linhas de ação: Articulação, integração e ações transversais de políticas públicas de Economia Solidária na União, Estados e Municípios em estreita colaboração com a sociedade civil; Apoio aos Fóruns de Economia Solidária; Fomento a empreendimentos autogestionários e organização de cadeias produtivas (metalurgia, material reciclável, confecção, artesanato, alimentação, entre outros); Apoio à comercialização e redes de produção (Programa Nacional de Feiras, Lojas de Economia Solidária, comércio eletrônico); Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário; Articulação de políticas de Finanças Solidárias (Bancos Comunitários, Fundos Rotativos, linhas de crédito para empresas recuperadas); Programa de Apoio a Empresas Recuperadas pelos Trabalhadores em Autogestão; Formação e Capacitação em Economia Solidária (Seminários, cursos, encontros, eventos, conferências), para multiplicadores e gestores públicos; Centros Públicos de Economia Solidária; Elaboração de metodologias, diagnósticos, estudos e outros instrumentos de acompanhamento e avaliação em Economia Solidária; Implantação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES (que registra os resultados do mapeamento da Economia Solidária no Brasil); Criação do Conselho Nacional de Economia Solidária; Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária - Brasil Local.

Para atingir os seus objetivos, a SENAES tem a seguinte estrutura organizacional;

Ilustração 02 - Estrutura Organizacional da SENAES



Fonte: SENAES, 2004

Convém destacar que uma das competências do Departamento de Fomento à Economia Solidária é coordenar e articular o desenvolvimento de parcerias com organizações não-governamentais, entidades de classe, universidades e outras instituições para o desenvolvimento de programas e projetos de economia solidária.

A estrutura organizacional da SENAES nos permite ainda perceber a forte ênfase ao desenvolvimento e divulgação de estudos e pesquisas na área da economia solidária assim como na promoção de seminários, encontros e outras atividades que tenham por objetivo a divulgação e promoção da economia solidária. Essa ênfase fica explícita em um dos objetivos da Coordenação-Geral de Estudos, a saber, o de acompanhar as iniciativas das universidades com vistas à criação de um campo acadêmico e científico da economia solidária.

Essa estrutura, que cria um Departamento de Estudos e Divulgação, pode denotar a forte influência da formação dos componentes da SENAES, em sua maioria militantes e

acadêmicos do campo da economia solidária. Por outro lado, a criação do Departamento objetivou a inserção, no âmbito da SENAES, da questão da formação e educação para o fortalecimento da economia solidária (o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional se desenvolvia na Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego), uma das principais demandas do movimento da economia solidária. Dessa forma, o Departamento de Estudos e Divulgação, além de desenvolver ações de promoção e divulgação da economia solidária no Brasil, tem atribuições relativas à formação (SENAES, 2008).

A SENAES teve como único programa no Plano Plurianual (PPA/2004/2007) o Programa denominado Economia Solidária em Desenvolvimento. A elaboração do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento e a definição de suas ações e prioridades para 2005 e 2006

expressam a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o diálogo com a sociedade civil, a inserção da Secretaria no Ministério do Trabalho e Emprego e a articulação com as demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social do Governo Federal e de outros entes federativos (MTE, 2007).

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento buscou integrar e articular diversas políticas que vêm sendo desenvolvidas pelo Governo Federal, além de criar instrumentos para potencializá-las. O MTE explicita que “assume, para além das iniciativas de emprego e proteção dos trabalhadores assalariados, o desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho e proporcionem a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores”.

O referido programa teve como objetivo “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária nacional, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário”. Para operacionalizar as ações do Programa, a SENAES/MTE trabalha em parceria com Fundação Banco do Brasil, com entidades da sociedade civil ligadas à economia solidária e com governos municipais e estaduais. Foram criados, ainda, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, grupos de trabalho para atender às demandas dos empreendimentos solidários.

Tanto a SENAES quanto o FBES colocam em seus documentos a relevância da constituição de grupos de trabalho

De acordo com ações e demandas do movimento de Economia Solidária, torna-se necessária a criação de grupos de Trabalho temáticos da Economia Solidária, cuja natureza é de cunho predominantemente técnico e operacional, e sua composição consiste em membros da Coordenação Nacional e entidades ou especialistas com conhecimento reconhecido no tema, indicados pela Coordenação Nacional, além de indicações da Secretaria Nacional de Economia Solidária: trata-se, portanto, de instância mista (governo e sociedade), de grande importância para o FBES e para a SENAES (FBES, 2006, p. 7).

Esses grupos de trabalho submetem à Comissão de Acompanhamento o cronograma das atividades e o relatório final, dando ciência à Coordenação Nacional. De acordo com documentos do FBES, os GTs devem aprofundar os debates levantados tanto pela Coordenação Nacional do FBES quanto pela SENAES. Devem, ainda, elaborar propostas de ação e eventualmente contribuir com a execução das ações propostas (FBES, 2006). Em documentação levantada, constatou-se a existência de oito Grupos de Trabalhos temáticos em andamento, a saber, Mapeamento, Comunicação, Marco Jurídico, Políticas Públicas, Comercialização e Consumo solidários, Relações internacionais, Finanças solidárias e Formação.

O grupo de trabalho denominado GT do Mapeamento está voltado para as ações de mapeamento dos empreendimentos da economia solidária. A idealização do mapeamento, isto é, da realização de um levantamento amplo de informações e a criação de um banco de dados nacional sobre a economia solidária, começou a tomar forma concreta ao final de 2003, quando foi constituído o grupo de Trabalho de Estudos e Banco de Dados. A SENAES optou por fazer esse diagnóstico em parceria com o movimento de economia solidária por considerar que dessa maneira o movimento teria oportunidades de fortalecer a si próprio e aos mecanismos de participação (SINGER e KRUPPA, 2007).

O mapeamento se constituiu numa iniciativa pioneira por buscar identificar e caracterizar os empreendimentos coletivos organizados sob a forma de autogestão²⁰. Foram visitados, no trabalho de campo ocorrido no segundo semestre de 2005, 14.954

²⁰ De acordo com informações contidas no Atlas da Economia Solidária no Brasil, os empreendimentos econômicos solidários compreendem as organizações como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes e centrais; organizações cujos participantes ou sócios são trabalhadores dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; organizações permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação; as organizações com diversos graus de formalização, prevalecendo a existência real sobre o registro legal, e as organizações que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário (ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2006).

empreendimentos econômicos solidários. Abrangendo 2.274 Municípios, as entrevistas buscaram informações sobre a trajetória, a atividade econômica, a forma de gestão, as dificuldades e as principais demandas dos empreendimentos.

Considerando a distribuição territorial, a pesquisa mostrou uma maior concentração de empreendimentos econômicos solidários na região Nordeste, com 44%. Nessa região, predominam as associações (54%), seguidas de grupos informais (33%) e das cooperativas (11%). Os restantes 56% estão distribuídos nas demais regiões, sendo 13% na região Norte, 14% na região Sudeste, 12% da região Centro-oeste e 17% na região Sul.

A pesquisa revelou, ainda, os motivos para a criação dos empreendimentos de economia solidária: alternativa ao desemprego (45%), complemento da renda (44%), obtenção de maiores ganhos (41%), possibilidade da gestão coletiva da atividade (31%) e a condição para acesso ao crédito (29%). A pesquisa demonstra que essas porcentagens se modificam de acordo com a região. Por exemplo, a “alternativa de emprego” é o motivo mais citado das regiões Sudeste (58%) e Nordeste (47%). Já na região Sul, os motivos mais citados foram “obter maiores ganhos” (48%) e “fonte complementar de renda” (45%) e na região Norte e Centro-Oeste, o principal motivo citado é o “complemento de renda” com 46% e 53% respectivamente (MTE, 2007).

Vale destacar a ampla rede que foi formada para a realização desse mapeamento. A partir de um processo de mobilização nacional, foram constituídas equipes gestoras estaduais; esse trabalho de campo envolveu mais de 230 entidades e 600 técnicos e entrevistadores. Toda a equipe técnica (coordenadores, supervisores, entrevistadores e digitadores) recebeu formação e capacitação sobre o conteúdo e a metodologia do mapeamento. O instrumento de pesquisa abrangeu questões relativas à: identificação, abrangência e características gerais; tipificação e dimensionamento da atividade econômica; investimentos, acesso a crédito e apoios; gestão do empreendimento; situação de trabalho no empreendimento e dimensão sociopolítica e ambiental, assim como buscou identificar as entidades de apoio e fomento à economia solidária.

O Atlas da Economia Solidária no Brasil é uma primeira apresentação mais geral das informações colhidas no mapeamento e pretende “fortalecer esse segmento econômico, dando-lhe mais reconhecimento e tornando visível seu perfil, abrangência e potencialidades” (p. 07) (ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL, 2006, p. 07). Todos esses dados compõem o Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária (SIES), um banco de dados eletrônico, com acesso facilitado e público.

O SIES considerou para a realização de seu levantamento que economia solidária é o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária. Nessa perspectiva, a economia solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, complexos cooperativos, entre outros, que têm como característica a cooperação, a solidariedade, a autogestão e a viabilidade econômica.

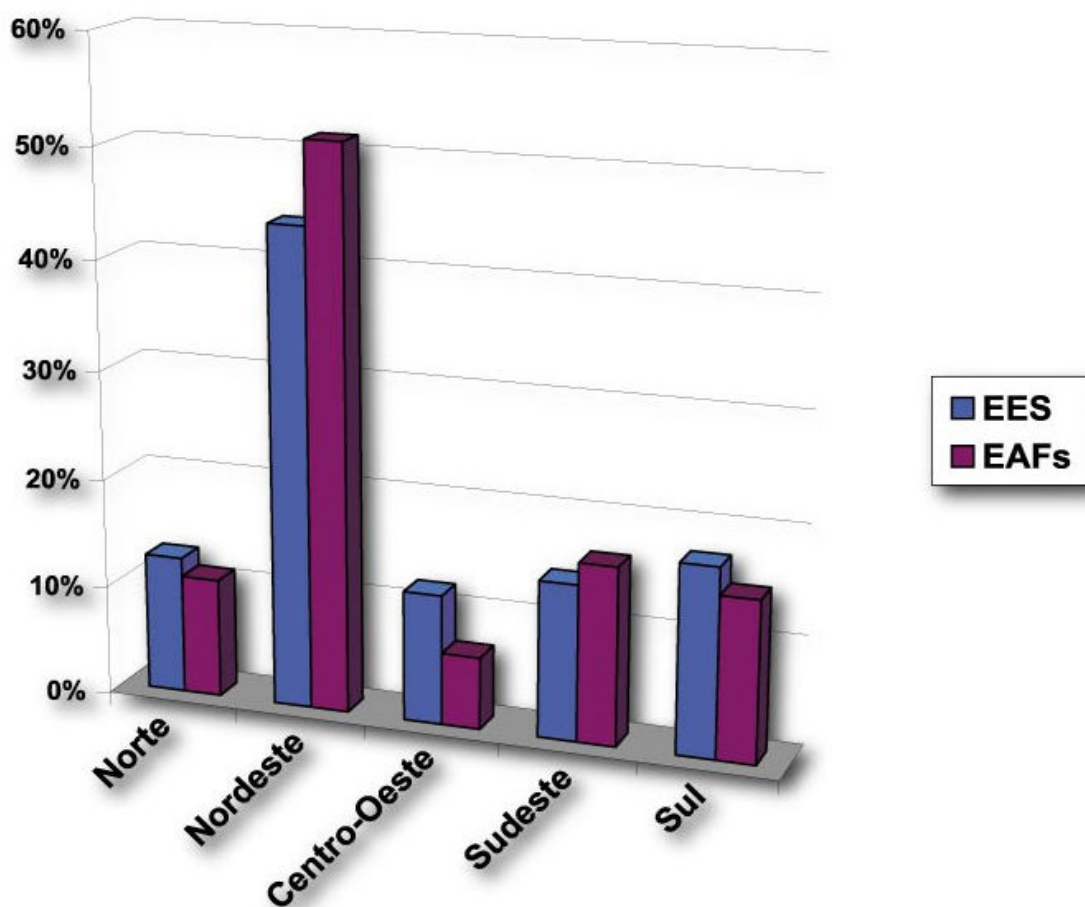
Os objetivos do SIES são: constituir uma base nacional de informações em economia solidária com identificação e caracterização de Empreendimentos Econômicos Solidários e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária; fortalecer e integrar Empreendimentos Econômicos Solidários em redes e arranjos produtivos e organizativos nacionais, estaduais e territoriais, através de catálogos de produtos e serviços a fim de facilitar processos de comercialização; favorecer a visibilidade da economia solidária, fortalecendo processos organizativos, de apoio e adesão da sociedade; subsidiar processos públicos de reconhecimento da economia solidária; subsidiar a formulação de políticas públicas; subsidiar a elaboração de marco jurídico adequado à economia solidária e facilitar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em economia solidária (SENAES, 2006).

Cabe destacar que o SIES considera Empreendimentos Econômicos Solidários – EES – as coletivas suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes e centrais etc. cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados. Podem dispor ou não de registro legal, devendo prevalecer a existência real. São considerados Empreendimentos Econômicos Solidários aqueles que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. Podem ser permanentes – empreendimentos que estão em funcionamento – ou estar em processo de implantação – grupo de participantes constituído e atividades econômicas definidas.

Com relação às Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento – EAF – o SIES, no seu levantamento, considerou que essas entidades se referem àquelas que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio direto junto aos empreendimentos econômicos solidários, tais como: formação, assessoria, incubação, assistência técnica e organizativa e acompanhamento.

O gráfico abaixo ilustra a distribuição dos Empreendimentos Econômicos Solidários – EES e das Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento – EAF no Brasil.

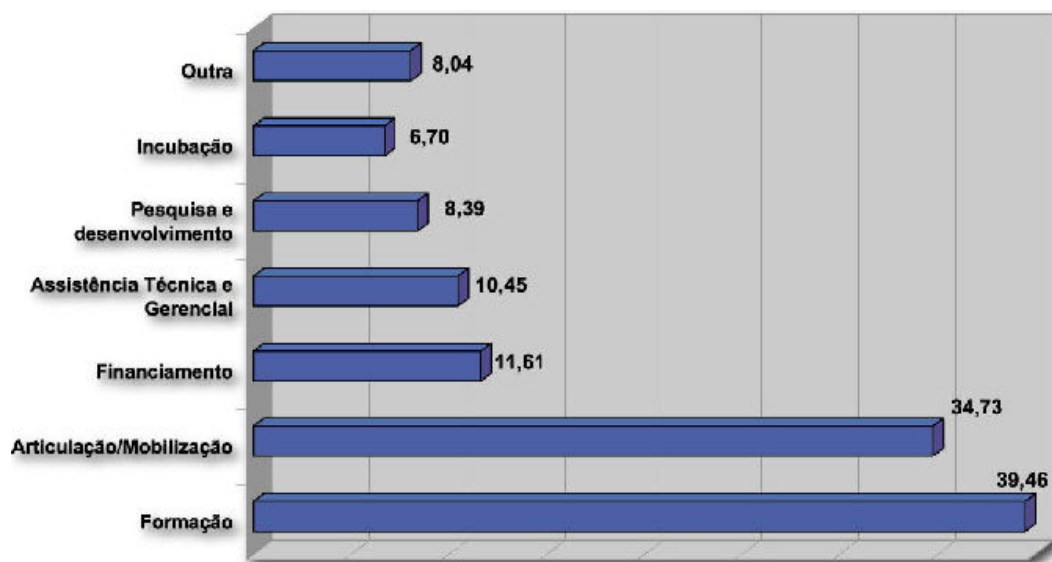
Ilustração 03 - Distribuição de EASF e EES por região



Fonte: SENAES, 2006

As Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento, de acordo com levantamento do SIES, desenvolvem as seguintes modalidades de apoio, representadas no gráfico abaixo:

Ilustração 04 - Tipos de atuação das EAFS



Fonte: SENAES, 2006

Um outro grupo de trabalho que foi criado em parceria com o Fórum Brasileiro de economia Solidária, para atender a necessidades vitais dos empreendimentos, é o GT de finanças solidárias. O GT objetiva desenvolver estratégias que proporcionem crédito assistido ao agrupamento de desempregados e de trabalhadores, que se unem para empreender em conjunto (SINGER e KRUPPA, 2007).

O grupo de trabalho denominado de marco legal objetiva propor legislação que regulamente e incentive a economia solidária. A questão, salienta Singer e Kruppa, (2007, p. 04), não é apenas “enfrentar a insuficiência da legislação vigente, mas a necessidade de assegurar ao trabalhador da economia solidária os direitos que a legislação do trabalho assegura apenas ao trabalhador regularmente empregado”.

Observa-se nos documentos elaborados pela SENAES, que muitas das atividades que têm desenvolvido são realizadas em parceria com o FBES. Como dito anteriormente, a SENAES explicita que sua missão é difundir e fomentar a economia solidária em todo o Brasil, dando apoio político e material às iniciativas do FBES.

Em documento elaborado pelo Secretário Paul Singer (2004, p. 03), essa parceira fica explícita nas propostas de descentralização das atividades, tanto da SENAES quanto do FBES.

O FBES descentralizou sua atividade organizando Fóruns Estaduais de economia solidária na maioria das unidades da federação. A Senaes organizou visitas a todos os Estados, para levar seu programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” tanto às Delegacias Regionais de Trabalho (DRT) como os Fóruns Estaduais. Dessa forma, fóruns e DRTs começaram a combinar esforços no fomento e divulgação da economia solidária dos Estados.

A figura a seguir, elaborada pela SENAES, explicita a rede estabelecida em torno da economia solidária e indica a importância dos diferentes atores para a mesma.

Ilustração 05 - Rede de Economia Solidária



Fonte: SENAES, 2007

Um importante evento no campo da economia solidária foi a I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes). A Conaes, realizada em Junho de 2006, foi promovida pelos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), e teve como tema “A Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”. Essa Conferência foi precedida de Conferências Estaduais em todas as Unidades da Federação, que elegeram delegados estaduais segundo critérios proporcionais estabelecidos na Portaria Interministerial de Convocação, representando três segmentos: empreendimentos econômicos solidários e suas entidades de representação (50% dos delegados), entidades e organizações da sociedade civil (25% dos delegados), e poder público (25% dos delegados). Além dos delegados estaduais, participaram da Conferência delegados nacionais (membros do Conselho Nacional de Economia Solidária e outros representantes indicados pela Comissão Organizadora Nacional). Ao todo, 1.073 delegados compareceram à Conferência Nacional (SENAES, 2008).

A Conaes teve como objetivos propor princípios e diretrizes para a elaboração de políticas públicas de economia solidária; identificar a situação atual e potencialidades da economia solidária no país em suas manifestações governamentais e não-governamentais e suas principais dificuldades; identificar desafios, estratégias e prioridades de ação; viabilizar e fortalecer os empreendimentos e demais atores da economia solidária no cenário nacional; comprometer os governos municipais, estaduais e nacional com a economia solidária; definir parâmetros para o seu marco legal e políticas públicas requeridas; e reformular a composição do Conselho Nacional de Economia Solidária.

O tema central da I Conaes foi organizado em três eixos: os fundamentos da economia solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo; o balanço do acúmulo da economia solidária e das políticas públicas implementadas; e os desafios e prioridades para a construção de políticas públicas de economia solidária, sua centralidade, a articulação com as demais políticas e os mecanismos de participação e controle social.

As conclusões e propostas da I Conaes estão sistematizadas em um documento final e à disposição para consulta na página da SENAES e do FBES, mas convém destacar nesse momento algumas conclusões da Conferência, que se referem às prioridades e estratégias de atuação para as políticas e programas de economia solidária. A I Conaes considerou que um dos principais desafios que a economia solidária enfrenta no Brasil é tornar as políticas atuais, que lhe dão apoio, em políticas perenes, de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) fortalecendo sua institucionalização. Colocou ainda como objetivo fundamental garantir a

expansão e interação com diferentes órgãos do Governo Federal, Estadual e Municipal, num processo de articulação de programas e ações (CONAES, 2006). A Conaes pôs ênfase na importância da participação e do controle social para as políticas públicas. Assim, “os sujeitos sociais e políticos devem estar presentes na formulação, desenvolvimento, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas visando seu aperfeiçoamento constante e sua legitimação social” (p. 24). O objetivo da participação e do controle social é “a construção de esferas públicas de poder, onde os diferentes atores sociais possam negociar, de forma transparente e em igualdade de condições, os seus interesses, pensados na relação com a coletividade, constituindo-se em um processo pedagógico do exercício democrático” (CONAES, p. 25).

A I Conaes conclui que o estabelecimento de políticas públicas de fomento à economia solidária torna-se parte da construção de um Estado Republicano e Democrático, pois reconhece a existência desses sujeitos sociais, de novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social. Assim, uma política pública de fomento à economia solidária, enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável, democrática, incluyente e socialmente justa, deve perseguir, dentre outros, o objetivo de fortalecer e estimular a organização e participação social e política da economia solidária com ações que ampliem sua visibilidade e legitimidade social em fóruns e redes, em articulação com os movimentos sociais que dialogam, reivindicam e contribuem na construção de políticas públicas pautadas nos princípios e valores da economia solidária.

Avaliando a I CONAES, Manetti et al (2008, p. 16) destacam que a I Conferência Nacional de Economia Solidária “foi um marco na sistematização das demandas, a partir da produção de uma plataforma que delineou uma visão da totalidade da Economia solidária, o seu significado, objetivos e prioridades e, sobretudo, suas conquistas e os desafios que se apresentam”. Os autores consideram que a I CONAES foi um marco na história da Economia Solidária no Brasil, tanto pela amplitude do encontro, como pela forte participação de militantes e trabalhadores (as) da Economia Solidária de todos os Estados. Destacam, ainda, o “valor teórico dos debates, que resultou no fortalecimento da Economia Solidária como um projeto alternativo de desenvolvimento pelo amplo alcance social, político e cultural” .

Um outro importante passo para inserir politicamente o tema da economia solidária como política pública dentro do Poder Público Federal foi a instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária.

O Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES foi criado pelo mesmo ato legal, aprovado em junho de 2003, que instituiu, no Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria

Nacional de Economia Solidária, mas foi instalado somente em novembro de 2006. De acordo com documentos do Ministério do Trabalho e Emprego, de 2006, está entre as atribuições do Conselho a proposição de diretrizes para as políticas de economia solidária dos Ministérios e Secretarias que o integram e o acompanhamento da execução dessas políticas. Seu desafio é criar as condições para que a economia solidária cresça e se consolide como alternativa de inclusão e distribuição de renda (MTE, 2007).

Após extensas negociações, inclusive sobre o caráter consultivo ou deliberativo do Conselho, ficou acordado que o mesmo seria órgão consultivo de interlocução entre a SENAES e os setores da sociedade civil e do governo federal que atuam em defesa da economia solidária. O CNES é composto por 56 entidades divididas entre três setores: Governo, com 19 representantes, Empreendimentos de Economia Solidária, com 20 representantes e Entidades Não-Governamentais de fomento e assessoria à economia solidária com 17 representantes.

Além do MTE, representam o governo, no CNES, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Social e Combate à fome, da Fazenda, da Integração Nacional, da Ciência e tecnologia e da Educação e Cultura. Ainda terão representação as Secretarias Geral da Presidência da República, de Aquicultura e Pesca e Especial de Políticas da Promoção da Igualdade Racial, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Fórum Nacional dos Secretários Estaduais do Trabalho e Rede de Gestores de Políticas de Fomento à Economia Solidária ²¹.

Os empreendimentos de Economia Solidária estão representados pela Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária (ANCOSOL), Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão (ANTEAG), Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária (CONCRAB), União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária (UNISOL), União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), além de 15 representantes de empreendimentos econômicos, indicados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

²¹ A Rede de Gestores (gestores públicos que desenvolvem programas dedicados à economia solidária) com o apoio institucional da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e patrocínio da Caixa Econômica Federal, realizou durante o ano de 2004 um ciclo de debates sobre o papel da economia solidária nas políticas de trabalho, renda e desenvolvimento. O objetivo desse encontro foi o de contribuir para a elaboração de uma política pública capaz de atuar no combate efetivo às causas estruturais da pobreza e promover a inclusão e o desenvolvimento social (FBES, 2007).

Quanto às organizações da sociedade civil, estão representadas no CNES a Articulação do Semi-Árido, Sebrae, Grupo de Trabalho da Amazônia, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, Rede Cerrado, Rede Economia e Feminismo, Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, Movimento Nacional de Quilombolas, Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, Cáritas Brasileira, Fórum de Comércio Ético e Solidário, Associação Brasileira de Entidades de Microcrédito, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, Pastoral Social da CNBB, Organização das Cooperativas do Brasil e Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores (MTE, 2007).

A implantação do CNES tem desencadeado várias discussões sobre a relação que se estabelecerá entre o CNES e FBES, que até então ocupava o espaço de interlocução com o governo e funcionava como mediador entre movimentos e SENAES.

Um dos desafios que o FBES enfrenta é “fazer uma auto-avaliação para que sejam redefinidas as estratégias de atuação dentro do Conselho e para que sua atuação se dê não mais no sentido de mediação, mas de incidência sobre as políticas públicas, garantindo um diálogo menos atomizado com o governo e fortalecendo o papel do Fórum como instrumento de mobilização da sociedade civil” (IBASE, 2007).

Vale destacar um trecho de artigo publicado na Folha de São Paulo em março de 2007, onde Paul Singer analisa a política de economia solidária desenvolvida pela SENAES, e sua relação com o FBES.

A criação da SENAES foi solicitada por um colegiado de lideranças do movimento a Lula, recém-eleito, em fins de 2002. O presidente aceitou. O movimento indicou o meu nome para ser o Secretário Nacional da Economia Solidária, proposta também aceita pelo então Ministro do Trabalho Jacques Wagner e pelo Presidente. Como consequência, a nova Secretaria nasceu com dupla obrigação: integrar o Governo Federal e tomar parte na formulação e na execução de suas políticas, no âmbito de suas atribuições, de um lado, e tomar parte na formulação e na execução de programas e projetos em conjunto com as entidades representativas do movimento da economia solidária, de outro. A política pública de economia solidária, no Governo Federal, começou a ser construída a partir da instalação da SENAES, que rapidamente encontrou forte ressonância em outros Ministérios [...] A interação sem dificuldades, no CNES, desses órgãos do poder público com representantes do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e de movimentos sociais e ONGs que adotam a economia solidária mostra que a conciliação das diferentes lógicas políticas pode se dar na prática. É importante notar que, hoje, a maioria dos movimentos sociais que lutam contra a miséria e a exclusão social se vale da economia solidária para alcançar seus fins. Por isso, eles se apóiam cada vez mais na SENAES e

estão representados no CNES. A possibilidade dessa interação sem cooptação decorre da política que a SENAES, em conjunto com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), vem desenvolvendo (SINGER, 2007).

Essa relação entre o FBES e a SENAES tem sido pauta de discussões dentro do Fórum e entre os militantes da economia solidária. Aleixo (2007, p. 01) destaca que a trajetória política da economia solidária é distinta de outros movimentos sociais que tiveram que lutar por espaços de interlocução e formulação de políticas públicas junto ao Estado. Para o autor, o movimento de economia solidária emerge em uma conjuntura em que o Estado se abre para as suas propostas. “Inicia-se um forte processo de institucionalização que consiste no acolhimento das propostas do movimento da Economia Solidária no qual a luta social se dá basicamente pela participação no espaço público”.

Em entrevista à Revista Fórum, em 2004, Paul Singer diz: “Estou convencido de que o país vai mudar, porque o movimento social está no governo. O caso mais escrachado disso sou eu, já que foi o movimento da economia solidária que me indicou. Devo o cargo ao movimento”. Essa relação entre a SENAES e o movimento de economia solidária fica explícita, ainda, quando se analisa a composição da equipe da Secretaria. Como observa Barbosa (2005, p. 203), “os diretores de departamento e equipe de trabalho são expoentes do movimento da economia solidária. Em geral, referências no processo político organizativo e de assessoria direta às experiências concretas de práticas de trabalho de cooperativas e associações populares”. Nesse sentido, conclui Barbosa, não se trata de mera aderência do governo a propostas do movimento social, “mas da própria incorporação dos sujeitos políticos, suas idéias e arranjos constituídos em lutas sociais”.

É a relação entre SENAES e FBES que essa tese pretende discutir, ou seja: a SENAES tem desenvolvido, a partir da parceria que tem estabelecido com o FBES, um experimento de gestão pública que favorece e reforça os processos participativos e a construção de política pública compartilhada? Tem, em última instância, instaurado um modelo de governança pública? Mas o que compreendemos por governança pública? Essa é a questão que pretendemos debater no capítulo que se segue.

3 POR UMA CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Para que uma teoria da forma mais desejável de democracia seja plausível, ela deve se preocupar tanto com questões teóricas quanto práticas, com questões filosóficas, organizacionais e institucionais (HELD, 1987)

Esse capítulo pretende discutir a categoria governança pública enquanto arranjo ou formato institucional governamental que, pautado em um projeto democrático, põe ênfase na gestão compartilhada, na geração de uma cultura participativa e no aprofundamento e consolidação da democracia.

Como dito anteriormente, embora tenhamos sistematizado a discussão que tem sido feita sobre governança pública, no campo da Administração Pública e no campo da Ciência Política, as discussões, nesses dois campos de estudo, aparecem entrecruzando-se em todo o debate sobre o tema

3.1 Governança pública no campo da administração pública

Como destacado anteriormente, o debate sobre governança pública tem se desenvolvido principalmente no campo da Administração Pública e no campo da Ciência Política. Convém destacar, desde já, que as discussões sobre governança pública nesses dois campos de estudo não seguem caminhos autônomos, mas aparecem se entrecruzando em todo o debate sobre o tema. Portanto, trata-se apenas de uma sistematização, pois se considera, nesse estudo, a importância do diálogo entre as ciências que têm buscado compreender os novos processos de gestão pública baseados em processos democráticos

A teoria dominante da administração pública, de acordo com Denhardt e Denhardt (2003) enfrenta um problema de identidade, ou legitimidade. Particularmente na última década, o interesse por uma administração democrática emergiu como uma crítica ao modelo racional de administração. Para os autores, o modelo racional e as teorias correlativas têm diversas limitações e enfrentam três problemas importantes. Primeiramente, o modelo racional baseia-se em uma visão limitada e restritiva da razão humana. As organizações, sob

esta ótica, se preocupam com os meios mais eficientes para os fins politicamente dados. Denhardt e Denhardt (2003, p. 03) salientam que “as organizações públicas – já que estão envolvidas na expressão dos valores societários – devem conceder a seus membros uma parte do poder de tomar decisões”. Para o autor, os membros das organizações públicas “carregam uma responsabilidade especial de promover a democratização do processo político, além de atuarem com eficiência”.

Em segundo lugar, o modelo racional baseia-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento; pressupõe que “só existe uma maneira de se obter o verdadeiro conhecimento – mediante a aplicação rigorosa dos métodos da ciência positiva às relações sociais e técnicas dentro das organizações” (DENHARDT e DENHARDT, 2003, p. 05). E em terceiro lugar, os teóricos que trabalham dentro da moldura do modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de modo próprio.

Para Denhardt e Denhardt (2003) um “novo serviço público” deve ser uma alternativa para a “velha administração pública” e para a “nova gestão pública”. Ele se inspira na (1) teoria política democrática (especialmente enquanto esta se preocupa com a conexão entre cidadãos e seus governos) e nas (2) abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional que decorrem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública. Os autores consideram que o *novo serviço público* deve reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da administração pública; “deve começar com o reconhecimento de que a existência de uma cidadania engajada e esclarecida é crítica para a governança democrática”. Sob esta ótica, “o Novo Serviço Público tenta encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos” (p. 35).

Para os autores desse modelo, o *novo serviço público* caracteriza-se por servir aos cidadãos, contribuir para uma noção compartilhada de interesse público (compartilhamento de interesses e responsabilidades), valorizar a cidadania, valorizar pessoas (e não somente a produtividade), e agir democraticamente.

Salm e Menegasso (2006) consideram que o modelo do *novo serviço público* é um terceiro modelo que se segue ao da administração pública convencional e ao da nova gestão pública. Retomando as bases epistemológicas definidas por Denhardt e Denhardt (2003), os autores salientam que nesse modelo o “ser humano é, antes de mais nada, um ser político que age na comunidade; que a comunidade politicamente articulada requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; e que o bem comum precede a busca do interesse

privado” (p. 07). Nesse modelo, “o administrador tem o papel de fomentar a democracia enquanto co-produz o serviço público” e seu foco está, portanto, no interesse público.

Constata-se assim, que a idéia de interesse público tem perpassado as discussões sobre administração pública, e abrem caminho para se pensar a governança pública.

O professor Werner Jann, da Universidade de Potsdam da Alemanha, analisa, em seu trabalho “Da gestão para a governança” de 2002, as experiências de reforma do setor público na Europa e na Alemanha. Para o autor, os temas políticos dos anos de 1990 estavam centrados na concepção de gestão, cujos slogans se direcionavam para a nova gestão pública, a administração como negócio, a antiburocracia e o Estado enxuto e tinha como valores cruciais a eficiência, o serviço, a orientação para o cliente e a qualidade. Já os temas políticos dos anos de 2000 se voltam para a governança, e têm seus slogans pautados na sociedade civil, capital social, Estado capacitador e Estado ativador, e se assentam nos valores de coesão social, política e administrativa, participação e engajamento cívico.

Para o autor, nos governos tradicionais, a articulação e coordenação dos interesses coletivos se faziam a partir dos partidos, grupos de interesses e parlamento. Já, na governança, essa articulação e coordenação dos interesses coletivos se dão a partir de padrões negociados de coordenação público-privado, participação direta e vários arranjos de articulação com o público. As implicações práticas da governança, para Jann (2002), são a co-produção dos serviços, uma interação entre Estado, mercado e sociedade civil, compartilhamento de responsabilidades, cooperação e diálogos com a sociedade mais democráticos.

A governança pública (public governance) surge, para Heidemann e Kissler (2006), em função da insatisfação com os processos de modernização do Estado inspirada na Administração Pública Gerencial (New Public Management). Todavia, para os autores, a governança pública ainda é um campo incerto, pois não existe um único conceito de governança pública, mas sim “uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro” (HEIDEMANN e KISLLER, 2006, p. 02).

Para Löffler (2001), a governança pública deve ser entendida como uma nova geração de reformas administrativas e do Estado. Nessa concepção, a ação conjunta do Estado, empresas e sociedade civil, deve se desenvolver de forma eficaz, transparente e compartilhada, e deve objetivar a criação de possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

A preocupação com a questão do desenvolvimento, no campo da gestão pública, parece estar presente nas vertentes que buscam uma aproximação da administração com a política. Para Paula (2005), essas vertentes tendem a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas. Nesse sentido, desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que podem ser resolvidos através da participação cidadã.

Para Heidemann e Kissler (2006), sob a ótica da Ciência Política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política, pois a este modelo somam-se a negociação, a comunicação, a confiança, o fortalecimento da cooperação entre os diversos atores e a construção, através das redes, de estratégias consistentes. A governança pública aponta para a consolidação dos processos de co-produção e co-gestão do social, e põe ênfase na participação ativa, ação conjunta e inclusão dos cidadãos na comunidade política; reconhece os excluídos como cidadãos e gera espaços públicos de participação e controle social. Assim, “os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança” (p. 04). Nesse sentido, conceitualmente, o Estado tradicional vem se transformando de um Estado de serviço, que produz o bem público, em um Estado que garante a produção do bem público; de um Estado ativo que provê solitário o bem público, em um Estado ativador que aciona e coordena outros atores a produzir o bem público com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que em conjunto com diversos atores produz o bem público. Nessa concepção, “Estado, mercado, redes sociais e comunidades constituem mecanismos institucionais de regulamentação, que se articulam em diferentes composições ou arranjos” (p. 07).

Esse modelo rompe com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas; cidadãos passam a ser co-produtores e parceiros, na perspectiva de compartilhamento de responsabilidades. Essa perspectiva não implica um Estado enxuto, mas um Estado que, sendo ativador das forças da sociedade civil, possibilita “a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas” (FLEURY, 2006, p. 07). Assim, na governança pública, o Estado não deixa de ser responsável último pela produção do bem público, mas pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais.

A idéia de que o Estado seria o guardião e protetor do bem comum, assim como a idéia de que a mão invisível do mercado asseguraria o bem comum, são obsoletas, de acordo com Heidemann e Kissler (2006). Para os autores, esses dois modelos estão historicamente

ultrapassados por se pautarem em uma contraposição entre Estado e Sociedade. A governança pública agrupa, a partir de “novos arranjos de atores (redes, alianças e etc.), três lógicas: a do Estado (hierarquia), a do Mercado (concorrência) e a da Sociedade Civil (comunicação e confiança)” (p. 07).

Cabe destacar que essa divisão tripartite coloca a sociedade civil “preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores”. Distingue-se, assim, do mercado e do Estado que estão orientados “preferencialmente, pelas racionalidades do poder, da regulação e da economia” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). A autora ressalta, entretanto, que as relações e conflitos de poder, as disputas por hegemonia, assim como as diversificadas e antagônicas representações sociais e políticas estão presentes na sociedade civil.

Preocupada com a excessiva carga normativa que carrega o conceito de sociedade civil Lüchmann (2007) adverte que a dicotomia entre sistema e “mundo da vida”, ou ainda o caráter homogeneizador, dicotomizador e maniqueísta da chamada “nova sociedade civil” frente ao Estado, pode obscurecer as relações tensas e ambíguas entre sociedade e Estado ou, ainda, entre sociedade civil e sociedade política.

Cabe destacar, frente a esse debate, que governança pública não implica o estabelecimento de relações sem conflito. Por ser um tipo de gestão do Estado e referir-se, portanto, à dimensão governamental, articula as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, e estabelece parcerias com sociedade civil e mercado em um processo constante de consensos e dissensos e conflitos. Como já destacado anteriormente, a participação da sociedade civil e do mercado nos processos de governança pública deve, em nosso entendimento, ser considerada conquista de segmentos sociais que demandam uma gestão compartilhada das políticas públicas.

Não desconsideramos, entretanto, as conseqüências econômicas, políticas e sociais da implementação de políticas neoliberais no Brasil. Concordamos com Frey (2004, p. 119) quando destaca que a “retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas”, e “a evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas urbanos” traz a necessidade de “ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa”. Nesse sentido, a questão da “economização” do setor público, a partir dos processos de privatização,

terceirização e Parceria Público-Privadas (PPPs)²², não pode deixar de ser questão relevante no debate sobre governança pública. Para Heidemann e Kissler (2006) a “economização” do setor público, “fortalece a perspectiva da governança pública e estimula novos arranjos institucionais entre atores estatais e sociais. Sobretudo, ela demarca espaços para se testar a cooperação e parcerias estratégicas em diferentes campos políticos” (p. 11).

Na governança pública, o cidadão não é mais o “cliente” do Estado, não é aquele que se limita a fazer reivindicações ao Estado, mas um cidadão que encontra novas formas de participação nas decisões e novas formas de promoção da igualdade. Como destaca Nobre (2004, p. 30), “do ponto de vista desse modelo de cidadania em formação, é preciso influir na própria lógica da decisão estatal, ampliando mecanismos de participação e decisão nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado”.

Embora a gestão pública seja objeto de pesquisa tanto no campo da Administração quanto no campo da Ciência Política, historicamente a Administração tem enfatizado mais os aspectos instrumentais e processos gerenciais da gestão, e a Ciência Política, enfatizado os aspectos sociopolíticos, que compreendem os “problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública” (PAULA, 2005, p. 21). Na área da Administração Pública, surgem, recentemente, publicações sobre gestão pública e práticas de gestão pública.

Paula (2005) discute em seu livro intitulado “Por uma nova gestão pública”, dois modelos de gestão pública que se desenvolveram nos anos 1990 no Brasil: o da vertente gerencial, que se expressa na nova administração pública, e o da vertente societal, que se expressa na gestão pública democrática. O objetivo da autora não é o de estabelecer uma dicotomia entre a vertente gerencial e a vertente societal, pois segundo ela, ambas apresentam problemas e limites, e ambas fazem propostas de descentralização e de ampliação da democracia a partir de uma maior participação da sociedade organizada na administração pública; criticam o estilo burocrático de gestão e se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública. Todavia, a vertente societal, a partir dos anos de 1980, tentou integrar a administração e a política, tanto no nível discursivo quanto no prático.

²² No Brasil, a Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Conforme aponta documento do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio exterior, ao contrário das privatizações, nas quais o papel do Estado se limita, basicamente, à regulação e à supervisão das atividades desenvolvidas pelo setor privado, nos programas de PPP o Estado assume a liderança e busca alianças com o setor privado, para que este participe em uma ou mais etapas de um processo de investimento (BRASIL, 2008).

A vertente gerencial fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado e dá ênfase para a gestão estratégica. Para a autora, tanto os elementos teóricos do pensamento neoliberal, com seus argumentos sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, quanto as recomendações da teoria da escolha pública²³, com seus argumentos que sustentariam a crítica à burocracia do Estado, contribuíram para a construção da nova administração pública. A nova administração pública “se tornou hegemônica devido ao seu status de eficiência, que se funda na absorção do modelo organizacional e das formas de gestão apregoadas pelo gerencialismo” (p. 101). Salm e Menegasso (2006) argumentam que a nova administração pública surge como uma resposta às deficiências do modelo convencional que se sustenta na premissa de que o serviço público pode ser produzido por meio da busca dos interesses da burocracia; burocracia vista como suficiente para a produção do bem público.

Paula (2005) destaca ainda em seu trabalho a contribuição do movimento “reinventando o governo”²⁴ para a consolidação da nova administração pública. Esse movimento, para a autora, não enfrenta a complexidade da gestão pública e enfatiza predominantemente a eficiência governamental em detrimento dos aspectos sociopolíticos, que permanecem no nível do discurso. Analisando o movimento “reinventando o governo” Paula, 2005, (p. 53), conclui que o mesmo cristaliza crenças da nova administração pública: “o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público na proposição de soluções administrativas; e as técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas ao setor público”. O movimento “reinventando o governo” reforça assim as premissas sustentadas pela nova administração pública e mantém o divórcio entre os domínios da administração e da política; não discute a questão da participação da sociedade na formulação das políticas públicas e nas decisões que afetam sua qualidade de vida, ou seja, “relegam a dimensão sociopolítica para o segundo plano tendo em vista que defendem que os serviços públicos devem ser terceirizados e não propõem meios de desmonopolizar a formulação das políticas públicas” (p. 64).

²³ Não é objetivo deste trabalho desenvolver os diferentes aspectos e polêmicas, inclusive no campo da Ciência Política, sobre a utilização da teoria da escolha pública. Porém, vale destacar que essa teoria, ao propor a remoção da burocracia pública do provimento de todos os serviços que podem ser realizados pela iniciativa privada, junto com a argumentação neoliberal, justifica que o provimento dos serviços públicos, pelo setor privado, é mais eficiente e satisfatório.

²⁴ Sobre o tema verificar as contribuições de Osborne e Gaebler, 1994. O movimento “reinventando o governo” dos anos de 1990, absorve as idéias do setor privado pela gestão pública ao supor que as técnicas administrativas do setor privado são eficientes também para a gestão pública. Salm e Menegasso (2006) destacam que o modelo da nova administração pública congrega o modelo da reinvenção do governo e ambos os modelos possuem raízes no modelo da escolha pública.

Embora a nova administração pública tenha absorvido a dimensão sociopolítica em seu discurso, manteve a dicotomia entre administração e política, pois “adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório” (PAULA, 2005, p. 22). Assim a vertente gerencial “não foi bem sucedida na abordagem da dimensão sociopolítica, pois ao focalizar a nova administração pública como modelo de gestão, deixou a desejar no que se refere à democratização do Estado brasileiro” (p. 23). Para a autora, a nova administração pública, enquanto modelo de gestão, restringe o alargamento da democracia por manter as características centralizadoras e autoritárias que marcaram a história político-administrativa do país. A crítica que se faz a esse modelo, de acordo com Salm e Menegasso (2006, p. 07), “está associada à filosofia de mercado que o sustenta; aos resultados que ele produziu, quando comparado a suas promessas; à frustração causada, por não ter transformado as funções essenciais do estado e por não conter um novo padrão capaz de transformar a prática e a teoria de administração pública”.

Os limites da nova administração pública, a partir do exame da literatura, são muitos. Paula (2005) assim os arrola: formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público; dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sociopolítica da gestão; incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.

Embora a nova administração pública tenha se tornado um modelo hegemônico de gestão, ela entra em crise a partir do final dos anos de 1990, “pois não se orienta à solução de pontos fundamentais para a evolução e o desenvolvimento da gestão pública: a elaboração de idéias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado” (PAULA, 2005, p. 82). Enfim, as características organizacionais e estruturais da nova administração pública não possibilitam a abrangência da dimensão sociopolítica da gestão e não ampliam a democratização do Estado.

Cabe ressaltar que no Brasil a proposta da vertente gerencial, inspirada nas experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos, se tornou hegemônica no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e de seu ministro Bresser Pereira. Dessa forma, a “Reforma do Estado dos anos 1990 e também da nova administração pública no Brasil, ficaram conhecidas como reforma e

administração pública gerencial” (p. 117) ²⁵. Essa vertente, conforme destaca Paula (2005), não rompeu com o neopatrimonialismo e as tendências autoritárias da gestão pública brasileira, e não garantiram a participação da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

Para a autora, as características e os limites da administração pública gerencial e a contestação de setores da sociedade ligados aos movimentos sociais em relação à limitada visão de democracia dessa vertente, abriram espaço para a ascensão de um novo paradigma de reforma e gestão do Estado: a vertente societal.

A vertente societal busca como princípio a intersubjetividade das relações sociais. A ênfase está na gestão social dialógica e se difundiu no Brasil a partir de experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local, como as experiências de conselhos gestores e orçamentos participativos. A vertente se inspirou nas propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil e teve suas raízes “nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980, e nas políticas públicas implementadas pelos governos das frentes populares nos anos 1990. Seu projeto de erigir uma gestão pública social ganhou nova dimensão com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições presidenciais de 2002” (PAULA, 2005, p. 115).

Os elementos que influenciam esta visão de gestão são: a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos (PAULA, 2005).

Cabe salientar que a concepção participativa e deliberativa de democracia se desenvolve a partir da Constituição de 1988 que abriu canais que possibilitaram a ampliação da participação popular nas decisões públicas. Para Paula (2005, p. 154), “as novas demandas partiam dos atores que compunham o campo dos movimentos populares, sociais, sindicais, pastorais, dos partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e das organizações não-governamentais (ONGs)”. Os movimentos sociais, que desempenharam papel fundamental nesse processo, reivindicavam cidadania e abertura de novos espaços de participação da sociedade civil no âmbito do Estado e questionavam a idéia do Estado como sendo o protagonista da gestão pública.

²⁵ Sobre o tema Reforma do Estado no Brasil e as características da administração pública gerencial, há inúmeras publicações feitas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado e por Bresser Pereira ao longo dos anos de 1990. O debate em torno do tema foi pontuado na minha dissertação de mestrado (RONCONI, 2003).

A Constituição de 1988, ao criar espaços públicos de discussão e deliberação e ampliar a participação popular nas decisões públicas, abriu novas possibilidades para o exercício da democracia participativa. No campo de ação das políticas sociais, instituiu os conselhos (compostos por representantes dos diferentes segmentos da sociedade) para colaborar na implementação e controle dessas políticas; reconheceu o nascimento de novos direitos, em estreita consonância com as transformações sociopolíticas que se processavam na sociedade brasileira.

A democracia política aparecia nos anos de 1980, vinculada à democracia social fundada na maior equidade; buscava-se a ampliação dos direitos sociais, a elevação dos graus de universalismo, a extensão da cobertura dos programas e a melhoria da efetividade social do gasto. No plano institucional, buscava-se maior descentralização, transparência nos processos decisórios e ampliação da participação social.

É no contexto das transformações do Estado e da sociedade civil que emergem novos movimentos sociais organizados e se constituem novos fóruns de organização e participação da sociedade civil relacionados às decisões e à gestão das políticas sociais. O campo dos movimentos, apesar de sua heterogeneidade, questionava o protagonismo do Estado na gestão pública e a concepção de “público” como sinônimo de “estatal”. A participação dos movimentos populares nas esferas públicas institucionais objetivava, assim, a participação na condução da vida política do país (PAULA, 2005).

Cabe ressaltar que a criação de espaços públicos de participação, como a implantação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e de experiências de Orçamentos Participativos, foi resultado desse contexto democrático do país.

A institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas ²⁶ apresenta “uma natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais” (LÜCHMANN, 2002, p. 12). Embora se constituam como fóruns institucionalizados e se encontrem disseminados pelas diversas áreas de política social dentro do país, a existência desses espaços não é garantia de participação nos processos de decisão política de determinada área da administração pública.

²⁶ De acordo com Lüchmann (2002), os conselhos podem ser divididos em três tipos principais, e nem todos apresentam caráter deliberativo ou estão amparados por legislação federal: conselhos de programas; conselhos temáticos e conselhos de políticas. Quanto à área de atuação, podem ser articulados com as esferas locais, estaduais e federais e, quanto ao poder de decisão, podem ser deliberativos, consultivos e de assessoria.

Côrtes (2007) chama a atenção para o fato de que a posição favorável ou não das autoridades municipais sobre participação pode ser um fator determinante do êxito de processos participativos. Para a autora, os principais condicionantes da natureza de processos participativos em conselhos municipais de políticas públicas são: a) a estrutura institucional da área de política pública em que se localizam; b) organização do movimento popular e sindical e dos grupos de interesses de usuários no município; c) posições das autoridades municipais em relação à participação, d) natureza da *policy network* setorial, que pode comportar a existência de *policy community* na qual se aliam profissionais da área e lideranças populares (p. 129).

No caso do orçamento participativo²⁷, as experiências implementadas nos Municípios de Santo André, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, dentre outros, pretendiam romper “com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias” (PAULA, 2005, p. 165). De acordo com Lüchmann (2002), o orçamento participativo “é uma modalidade alternativa de tratamento dos recursos públicos, por introduzir a população no processo de discussão e definição da peça orçamentária municipal” (p. 69).

Na mesma direção, a partir do final dos anos 1980, surgem os fóruns temáticos²⁸, que atuam paralelamente ao poder público, no sentido de troca, debate e criação de idéias. Embora não se envolvam com os processos de decisão, os Fóruns tem adquirido importância na definição das agendas e de políticas públicas. Enquanto tipos de movimentos sociais²⁹, os fóruns, têm o papel de “fazer política, publicizar os conflitos, armar os interlocutores sociais de argumentos, de diagnósticos das carências, de denúncia das graves lacunas” (OLIVEIRA, 2000, p. 40). Fazer política no sentido de buscar constantemente a “agregação de forças e articulação – um esforço reiteradamente dedicado a atrair parceiros, a trabalhar em termos unitários, a criar espaços de entendimento ampliado” (NOGUEIRA, 2004, p. 246).

²⁷ Paula (2005) elenca algumas críticas que se têm feito ao orçamento participativo. Dentre elas, a predominância do Poder Executivo no processo, dependência em relação às autoridades municipais para a continuidade da experiência, risco de corporativismo local e disputa de espaço político entre o orçamento participativo e as câmaras de vereadores.

²⁸ Pode-se destacar o Fórum da Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Participação Popular nas Administrações Municipais, o Fórum Intermunicipal da Cultura, o Fórum Ação da Cidadania, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre outros (PAULA, 2005)

²⁹ Considera-se nesse trabalho que os Fóruns, e em particular nessa pesquisa, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, são uma das formas de ser movimento social; desenvolvem ações no campo material, simbólico e político (SCHERER-WARREN, 2007).

A vertente societal considera, portanto, que é a partir do controle social sobre as ações estatais, que nasce a possibilidade de desmonopolização da definição e implementação das ações públicas. Para essa vertente, “a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político” (PAULA, 2005, p. 155).

Para a autora, a administração pública societal não é a solução para todos os problemas de interesse público, mas um potencial que pode ser desenvolvido a partir de arranjos institucionais que viabilizem a gestão pública democrática. Essa vertente busca a construção e implementação de “um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre Estado e sociedade no Brasil” (p. 23).

Na vertente gerencial (imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo), a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa e a dimensão sociopolítica aparece predominantemente no nível do discurso.

A vertente societal (que enfatiza a participação social e a construção de um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão), por outro lado, dá ênfase na dimensão sociopolítica, e não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa (PAULA, 2005).

A consolidação de uma gestão pública democrática não depende apenas de se colocar a ênfase na dimensão sociopolítica. É necessário, salienta a autora, um equilíbrio entre a dimensão sociopolítica, a dimensão econômico-financeira (problema no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais; envolve questões de natureza fiscal, tributária e monetária) e a dimensão institucional-administrativa (problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal; dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções).

Sintetizando os dois modelos de gestão pública, Paula (2005) elaborou os quadros que se seguem, na tentativa de arrolar os limites e possibilidades das duas vertentes analisadas: a vertente gerencial e a societal. No primeiro quadro, a autora identifica variáveis para a compreensão de cada um dos modelos, a saber, a origem dos modelos, o projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho do Estado, a abertura das instituições políticas à participação social e a abordagem de gestão.

Cabe destacar a variável organização administrativa do aparelho do Estado. Por um lado, aparentemente a vertente societal não tem uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública. Por outro lado, a

vertente gerencial faz uma clara separação entre as atividades exclusivas do Estado e as não exclusivas, nos três níveis de governo. De acordo com Paula (2005), o não estabelecimento de um modelo federal a ser reproduzido nas diferentes instâncias governamentais, pela vertente societal, e a falta de uma elaboração para o aparelho do Estado, faz com que a proposta gerencial permaneça.

Nesse aspecto, a governança pública pode, enquanto formato institucional, extrapolar a vertente societal e estabelecer um modelo federal, a ser reproduzido nas diferentes instâncias governamentais; um modelo que ultrapasse os limites das experiências locais, fragmentadas e desarticuladas de um projeto global de reforma do Estado.

Convém salientar a variável “abertura das instituições políticas à participação social”. Enquanto na administração pública gerencial a participação aparece no nível do discurso estando o poder decisório centralizado no núcleo estratégico, a administração pública societal enfatiza a elaboração de estruturas que possam viabilizar a participação popular. A análise dessa vertente coloca um claro desafio, de acordo com Paula (2005): o desafio de elaborar arranjos institucionais que viabilizem uma maior participação dos cidadãos na gestão pública. A nosso ver o quadro abaixo sintetiza de maneira clara as diferentes administrações públicas.

Ilustração 06 - Variáveis observadas na comparação dos modelos

VARIÁVEL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense;	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramento nas três décadas seguintes;
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista;	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho do Estado e o paradigma de gestão;
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa;	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho de Estado	Separação entre as atividades exclusivas do Estado nos três níveis governamentais;	Não tem uma proposta para a organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular;	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular;
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: Paula, 2005

O segundo quadro elaborado por Paula (2005) aponta os pontos positivos e os limites dos dois modelos de gestão analisados. Observa-se um contraste entre o centralismo e o

estruturalismo da administração pública gerencial e a abertura e dinamismo da administração pública societal. Porém, a vertente societal não consegue desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública.

Ilustração 07 - Limites e pontos positivos dos modelos de gestão

MODELO	LIMITES	PONTOS POSITIVOS
Administração pública Gerencial	<ul style="list-style-type: none"> - Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação; - Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão; - Implementou um modelo de reforma e gestão pública que não foi construído no país; 	<ul style="list-style-type: none"> - Possui clareza em relação à organização do aparelho de Estado e métodos de gestão; - Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro;
Administração pública societal	<ul style="list-style-type: none"> - Não tem uma proposta nova para a organização do aparelho de Estado; - Não elaborou mais sistematicamente alternativas de gestão coerentes com seu projeto político; - Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativas e sociopolítica da gestão da gestão pública; 	<ul style="list-style-type: none"> - Procura elaborar um projeto de desenvolvimento - Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos.

Fonte: Paula, 2005

Analisando a trajetória conceitual da categoria governança, Paula (2005, p. 79) conclui que, apesar de uma evolução conceitual, “a governança não assimilou adequadamente a dimensão sociopolítica da gestão, pois atualmente a prática da governança ainda se reduz à abordagem tecnocrática e tem uma visão excessivamente estreita da política, uma vez que ainda não foram encontrados caminhos para lidar com questões como conflito, negociação e cooperação” Para a citada autora, o desafio de se elaborar arranjos institucionais que

viabilizem uma maior representatividade e participação dos cidadãos na gestão pública, se mantêm.

3.2 Governança pública no campo da ciência política

As concepções de governança e governabilidade ganharam destaque no Brasil a partir dos anos de 1990, período a partir do qual o país incorpora os ajustes econômicos de corte neoliberal, de ajuste estrutural e de políticas sociais compensatórias e dá início à chamada reforma do Estado que compreendeu medidas cujo objetivo era o de redefinir o papel do Estado.

Foi a partir dos anos de 1990 que o Banco Mundial introduziu o conceito de boa governança como parte de seu critério de empréstimo para países em desenvolvimento. A governança referia-se às mudanças no setor público associadas com a nova administração pública, teorias de mercado e privatização. Essas reformas liberais implicaram mudanças no setor público que passou a se preocupar com a eficiência do serviço público (BEVIR e RHODES, 2001).

Bevir e Rhodes (2001) destacam que a fascinação corrente pelo tema da governança deriva em grande parte das reformas do setor público promovidas por governos neoliberais na Grã Bretanha e nos EUA durante a década de 1980. A agenda política global, a partir da narrativa neoliberal, passou a incorporar o conceito de governança enquanto eficiência crescente no setor público; eficiência supostamente assegurada por medidas tais como as de *marketing*, novas técnicas de gerenciamento (nova administração pública), corte de funcionários, enxugamento do Estado e desburocratização.

Para os autores, as narrativas dominantes de governança são frequentemente: a) a neoliberal e b) aquela da governança como redes. Na narrativa neoliberal, a governança, enquanto nova gestão pública consiste de um setor público revitalizado e eficiente baseado em mercados, competição e técnicas administrativas importadas do setor privado. Na narrativa da governança como redes, por outro lado, a governança é definida como redes interorganizacionais, isto é, um conjunto complexo de instituições e ligações institucionais (BEVIR e RHODES, 2001).

Governança, para Rhodes (1996) é definida como redes interorganizacionais auto-organizadas que complementam mercados e burocracias. São caracterizadas pela confiança e adequação mútua e expressam o enfraquecimento das reformas gerenciais enraizadas na

competição. Elas são um desafio à governabilidade porque, muitas vezes, podem se tornar autônomas e resistentes às orientações dos governos centrais.

Embora seja popular, o termo governança para o autor é impreciso; há, no mínimo, seis utilizações distintas de governança: Estado mínimo, governança corporativa, administração pública gerencial, ‘boa governança’, sistemas sócio- cibernéticos e redes auto-organizadas.

A governança, como Estado mínimo, pressupõe uma “remodelação da extensão e da forma de intervenção pública e a utilização de mercados e quase-mercados para provisão de serviços públicos” – ou seja, culmina na redução do governo através da privatização (RHODES, 1996, p. 653).

Já a governança corporativa põe ênfase na previsão e controle das ações executivas de gerenciamento. Tanto quanto o setor privado, as organizações públicas necessitam de livre circulação de informações, integridade, objetividade e completude, accountability, responsabilização individual e estabelecimento e definição de papéis. Rhodes (1996, p. 654) adverte que essa utilização enfatiza que “as práticas gerenciais do setor privado têm importante influência no setor público”.

Uma das faces da administração pública gerencial voltava-se, inicialmente, para o gerencialismo e se referia à introdução de métodos gerenciais do setor privado para o setor público. A outra – nova economia institucional – se referia à introdução de estrutura de incentivos (competitividade) na provisão dos serviços públicos.

O conceito de governança como ‘boa governança’ foi desenvolvido pelo Banco Mundial e envolve serviço público eficiente, um sistema jurídico independente, administração *accountable* dos fundos públicos e estrutura institucional pluralista. Serviço público eficiente pressupõe, assim, competição, privatização de empreendimentos públicos, descentralização da administração e uma melhor utilização de organizações não governamentais. Nesse sentido, o autor conclui que “a boa governança concilia-se com a administração pública gerencial para defender a democracia liberal” (p. 656).

A governança como um sistema sociocibernético enfatiza os limites de governar a partir de um ator central, pois não há uma única autoridade soberana, mas atores múltiplos interdependentes que compartilham objetivos e se misturam entre os diferentes setores. Assim, “governança é o resultado da interação de formas sociopolíticas de governar” (p. 658).

Governança como redes autogovernadas, por sua vez, é vista como um termo mais amplo em que governo provê serviços a partir de intercâmbio com os setores privado e voluntário. Nesse caso, os vínculos interorganizacionais – redes formadas por vários atores

interdependentes – são características marcantes da provisão de serviços. Essa utilização de governança sugere que as redes são auto-organizadas, autônomas e autogovernadas. Um desafio chave para o governo, de acordo com Rhodes (1996), é desenvolver as redes e buscar novas formas de cooperação,

Assim, governança se refere, para Rhodes (1996), a uma mudança do significado de governo referindo-se, pois, a um novo modo de governar ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.

Cabe ressaltar, por ora, que a categoria governança pública utilizada nesse trabalho difere da categoria governança utilizada na chamada reforma do Estado dos anos de 1990. Na reforma do Estado, governança é compreendida como a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo. Mas retomaremos essa questão brevemente.

Foi a partir de 1980 que a crise do setor público foi reconhecida como problema premente; a crise se justificava pelas dificuldades fiscais enfrentadas por quase todos os governos dos países centrais e periféricos, que se traduziram em déficits e dívidas em ritmo crescente de expansão e criaram situações de ameaça de colapso das finanças públicas. O argumento da perda de arrecadação do Estado, e conseqüente crise fiscal, junto com os argumentos da crise de governança e excesso de burocracia e paternalismo do Estado, criou condições para o “predomínio do diagnóstico neoliberal”, onde o Estado, por seu tamanho e excesso de gastos, passou a ser visto como entrave para o crescimento. Buscou-se, assim, a redução do Estado, o desenvolvimento de propostas de privatização e a instauração de uma economia regulada unicamente pelo mercado (RONCONI, 2003).

Cabe ressaltar que esse “diagnóstico neoliberal” e as reformas pretendidas a partir do mesmo, tiveram inspiração nos pressupostos estabelecidos pelo Consenso de Washington que recomendavam uma ampla reforma do Estado segundo diretrizes neoliberais, a formação de mercados abertos e o estabelecimento de tratados de livre comércio, a redução do setor público e a diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado³⁰. Esse neoliberalismo econômico buscou expressar um conjunto de valores e idéias defendidos

³⁰ O Consenso de Washington atacou o modelo do Estado de Bem-Estar Social nos países em que ele foi construído e, nos países do Sul, atuou reduzindo os serviços e acumulando demandas e carências sociais. A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, o Estado de Bem-Estar Social passa a ser criticado por sua incompetência no enfrentamento do crescente déficit público, por sua intervenção indevida na economia, por corrupção, ineficácia e por sustentar programas sociais que promovem a acomodação dos indivíduos (BAVA, 2000).

e reivindicados por representantes como Friedrich Hayek e Milton Friedman ³¹. O neoliberalismo expressou-se inicialmente nos governos Ronald Reagan e George Bush, nos Estados Unidos da América, e Margaret Thatcher, na Inglaterra e em seguida, generalizou-se como resposta-padrão à chamada crise do intervencionismo do Estado.

Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e de seu ministro Bresser Pereira, que deu o formato definitivo à chamada reforma do Estado ³². O argumento do governo para proceder à reforma consistiu em afirmar que o Estado entrara em crise a partir de 1970, tornando-se esta a principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da inflação.

A crise dos anos de 1970 e 1980, de acordo Pereira (1999), se manifestou no Primeiro Mundo através da redução das taxas de crescimento e do aumento das taxas de desemprego. Na América Latina, a crise se manifestou mais duramente nos anos 1980 (por não ter realizado o ajuste fiscal nos anos 70), e sua causa foi a crise do Estado. A crise do Estado gerou, para o autor, duas respostas diferentes: a primeira (considerada uma onda neoconservadora), tomou forma nos anos 1980 e propunha um Estado mínimo; a segunda, surgida nos anos 1990, propunha a reconstrução do Estado com o objetivo de promover o ajuste fiscal, redimensionando a atividade produtiva do Estado e a abertura comercial (PEREIRA, 1999).

Se a causa da crise econômica dos anos 1980 foi o Estado, argumenta Pereira (1998), o mais acertado é reconstruí-lo, ao invés de destruí-lo. Assim, nos anos 90, abandona-se a idéia de um Estado mínimo (considerada uma proposta conservadora) e os esforços se concentram na reforma do Estado. Para Pereira, a reforma do Estado era necessária, nos anos 1990, em função da crise do sistema econômico que resulta na crise do Estado.

Em seu trabalho intitulado “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, de 1998, Bresser Pereira destaca que a reforma do Estado envolve quatro problemas:

³¹ Esses pensadores, imbuídos do propósito de combater o keynesianismo, tanto na versão norte-americana (New Deal) quanto na versão européia (Welfare State), defendem uma concepção de sociedade em que prevalece como critério ético a “máxima liberdade”.

³² No Brasil, as políticas neoliberais começaram no início dos anos 90 com o Presidente Collor de Melo, que deu início às reformas de Estado. O chamado Plano Collor implementou uma política econômica e uma política externa que seguiam de perto as recomendações e diretrizes do Consenso de Washington; incluiu iniciativas em áreas diversas, como política de rendas, finanças públicas, reforma do Estado, política cambial e comércio exterior.

1. A delimitação do tamanho do Estado (problema econômico e político) que envolve a idéia de privatização, publicização e terceirização.

2. A redefinição do papel regulador do Estado (problema econômico e político), que envolve maior ou menor intervenção do Estado no funcionamento do mercado.

3. Aumento da governabilidade ou da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir a legitimidade e governar (problema político), que envolve a legitimidade do governo perante a sociedade.

4. A recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (problema econômico e administrativo), que envolve:

- Superação da crise fiscal (aspecto financeiro);
- Redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social (aspecto estratégico);
- Superação da forma burocrática de administrar o Estado (aspecto administrativo).

A governança em um Estado só pode surgir, segundo Pereira (1988), quando seu governo tem condições financeiras de transformar em realidade as decisões que toma. Sem governabilidade é impossível a governança; a crise política é assim sinônimo de crise de governabilidade.

Pereira afirma que, enfrentando esses quatro problemas, o Estado do século XXI caminhará para um Estado Social Liberal. Social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico, e liberal porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos (PEREIRA, 1998).

Fica claro, portanto, que a utilização da categoria governança explicitada acima, que envolve um problema econômico e administrativo, em nada se aproxima da categoria governança pública que está assentada no tripé participação, deliberação e democracia. A reforma do Estado, proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso através do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), esteve assentada em uma democracia deficitária no que tange à garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena, uma inércia na prestação de serviços básicos e a ausência de canais para a expressão de direitos elementares.

Cabe destacar, ainda, as categorias governabilidade e governance utilizadas por Diniz (1997). O termo governabilidade se refere, para a autora, às condições sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como características do regime político

(democrático ou autoritário); forma de governo (parlamentarista ou presidencialista); relação entre os poderes; sistemas partidários e sistema de intermediação de interesses.

O termo *governance*, por sua vez, se refere “ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade” (DINIZ, 1997, p. 196). A autora lembra que, desde 1990, o Banco Mundial tem ressaltado a importância do conceito de *governance* para expandir a eficácia da ação estatal.

A crise de governabilidade e a crise do Estado são, para a autora, indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões; as estratégias de enfrentamento da crise não podem perder de vista a meta da consolidação da democracia. Para Diniz (1997), deve-se compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, reduzindo o divórcio executivo-legislativo e Estado-sociedade.

Assim, aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, com elevação de seu nível técnico, mas também uma maior responsabilidade do Estado frente às demandas dos diferentes segmentos da população (DINIZ, 1997) ³³.

A preocupação com a consolidação da democracia através de organizações efetivas e permeáveis à participação popular introduz, no final dos anos de 1990, o debate sobre a categoria *gestão social*; concepção que busca abranger a dimensão sociopolítica da gestão pública, ultrapassando sua dimensão de instrumentalidade. Para Paula (2005, p. 159), “trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, e modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal estadual e federal”.

Assim, a categoria *gestão social* ³⁴ aparece no debate em contraposição à gestão estratégica, pois “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 09). Para Carvalho (1999), a *gestão social* se refere à gestão das demandas e necessidades dos cidadãos através de um processo descentralizado e participativo. Como veremos a seguir, a categoria *governança pública* extrapola essa concepção de *gestão social* enquanto *gestão de demandas e necessidades dos*

³³ Salientamos que a categoria *governança pública* utilizada em nosso trabalho não se refere, como veremos adiante, à categoria *governance* utilizada por Diniz (1997).

³⁴ Sobre *gestão social* ver Ronconi 2002

cidadãos por permitir a criação de maiores possibilidades de deliberação e participação no processo decisório.

Cabe salientar que a discussão sobre o tema da gestão social inclui ainda o debate sobre os tipos de gestores que se fazem necessários hoje. Não é o objetivo deste trabalho levantar as questões em torno desse tema, mas somente destacar que o gestor público, na governança pública, precisa articular competência técnica e política. Deve, como salienta Nogueira (1998), ser um profissional da articulação, com habilidades para negociar com os múltiplos atores socioinstitucionais e com a dinamização do processo decisório.

O tema governança é tratado por Boschi (1999) em seus estudos sobre experiências locais de governos que propiciam a participação popular na produção de políticas públicas ou ainda que neutralizam a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos ³⁵. Governança compreendida como “formatos de gestão pública que, fundados na interação público/privado, tenderiam a assegurar transparência na formulação e eficácia na implementação de políticas” (p. 02).

Para o autor, trata-se de responder à seguinte questão: Que fatores explicariam os diferentes graus de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas, por parte do governo, em termos de atuação eficaz e responsável? O sucesso parece residir no estabelecimento de relações sociais horizontais que tenderiam a fortalecer a sociedade civil frente ao Estado. Contrapondo-se às relações verticais, assimétricas e hierárquicas que geram práticas autoritárias e relações sociais predatórias e clientelistas, o estabelecimento de relações sociais horizontais pode assegurar a continuidade e a institucionalização das experiências de governança.

Tal horizontalização poderia garantir a continuidade e institucionalização das experiências de governança e seria viabilizada a partir de formatos de representação política cuja eficácia dependeria da qualidade (legitimidade e abrangência da representação) e densidade (grau de organização dos interesses representados) da representação, (BOSCHI, 1999). Para o autor “a possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem contrapor-se ou neutralizar a tendência oposta de captura clientelista”. Por outro lado, “esse efeito neutralizador tem a ver com a geração de capital social ou, mais especificamente, com a

³⁵ Boschi (1999) resgata experiências de gestão pública participativa a partir de um estudo comparativo entre as administrações municipais de Belo Horizonte e Salvador, no período de 1993 a 1996. Esse estudo se realiza a partir da análise do Planos Diretor, do Orçamento Participativo e dos Conselhos Deliberativo-Consultivos dos respectivos Municípios.

instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzem o impacto de relações assimétricas extremamente desiguais” (p. 03).

O fator mais importante para o sucesso, continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Assim, quanto maior a qualidade e a densidade da representação, maiores serão as chances de sucesso da experiência. Por outro lado, o fracasso dessas experiências ou as dificuldades enfrentadas surgem em decorrência das deficiências nessas estruturas de representação, a seu enfraquecimento em determinado momento, ou à sua permeabilidade em relação a interesses específicos que distorcem a natureza da representação (BOSCHI, 1999).

O fenômeno da representação no interior das experiências de participação ³⁶ é foco de análise de Lüchmann (2007) que considera que a diversidade de regras e critérios de representação no interior dos espaços participativos “instaura uma confusa compreensão acerca dos critérios de legitimidade política desses espaços” (p. 151). Assim, para a compreensão das diferentes dinâmicas de representação e participação é necessária a observação dos diferentes desenhos institucionais e dos diferentes tipos de políticas públicas. A autora destaca que “a qualidade e a legitimidade da representação vão depender do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação” (p. 166). Nesse sentido, os espaços públicos de debate – fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha de representantes ou as assembleias regionais e temáticas – possibilitam a conexão entre representantes e representados, e criam novas dinâmicas de representação política (LÜCHMANN, 2007).

Kaus Frey (2004) desenvolve a concepção de governança interativa como uma tendência de gestão compartilhada que, orientada pela lógica governamental, implica compartilhamento no sentido de “transformar os atores da sociedade em aliados na busca de melhores resultados, tanto referentes ao desempenho administrativo quanto em relação ao aumento da legitimidade democrática” (p. 121). Retomando Kooiman (2002), Frey (2004, p. 120) argumenta que a governança pressupõe a criação de “condições favoráveis para que as interações entre os diversos atores sociais, imprescindíveis para lidar com a diversidade e a complexidade das sociedades contemporâneas, possam acontecer, e pontes de entendimento possam ser construídas”. Sob esse aspecto, a questão da importância do incremento do grau

³⁶ Sobre a questão da representação no interior das experiências participativas dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo ver Lüchmann, 2007.

de interação de diferentes atores sociais, de acordo com o autor, tem sido ponto comum nas diferentes concepções de governança.

Um aspecto a ser destacado, com relação à concepção de Frey (2004) sobre governança interativa, se refere ao significado do que seja um processo interativo. Por um lado, a idéia de interação sugere comunicação, diálogo, trabalho compartilhado e, principalmente, trocas e influências recíprocas. Por outro lado, a idéia de interatividade pode sugerir reciprocidade, troca ou permuta em um processo alheio a conflitos e disputas políticas. Atores da sociedade civil quando vistos apenas como aliados para a busca de eficiência de desempenho administrativo e para o aumento da legitimidade democrática, podem ter seu papel de influência, na lógica da decisão estatal, diluído.

Bevir e Rhodes (2001) consideram que a categoria governança deve ser compreendida como resultado de disputa de significados entre diferentes atores inspirados por diferentes tradições e dilemas. Nesse sentido, podemos pensar que governança pública, enquanto projeto político em constante mudança, levanta uma disputa “na qual os dilemas são freqüentemente diferentes, uma disputa na qual as tradições normalmente têm sido modificadas como um resultado de acomodar os dilemas anteriores, e uma disputa na qual as leis e normas relevantes algumas vezes foram mudadas como um resultado de disputas políticas simultâneas sobre suas apropriações e conteúdos” (BEVIR e RHODES, 2001, p. 22).

A compreensão da governança pública como projeto político democrático considera, assim, que enquanto projeto político mantém relação com a tradição política, com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38), a noção de projeto político designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”. Dessa forma, podemos dizer que a noção de governança pública, enquanto projeto político, carrega a “afirmação da política como um terreno que é também estruturado por escolhas, expressas nas ações de sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses”. Essas escolhas, “estabelecem relações conflitivas, tanto em relação a outras escolhas como com respeito a condições estruturais, a recursos e a oportunidades, que circundam e qualificam sua implementação”. Assim, a noção de projeto político “recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência” (p. 40).

Considera-se que a participação de diferentes atores, nos processos de decisão, nas diversas instâncias de deliberação e de decisão do Estado, implica conflitos, contradições e

disputas de projetos políticos. A governança pública, enquanto formato institucional abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social a partir, também, de reivindicações de diferentes atores da sociedade civil. Implica, portanto, na idéia de construção de uma esfera pública; um campo de disputas e consensos em que estão presentes a representação política tradicional e diferentes atores, interesses e organizações. Como já salientado anteriormente, movimentos sociais, na contemporaneidade, têm demandado uma gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, cumprem papel importante na consolidação dos processos de governança pública.

Governança pública não significa apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos. Ela implica uma articulação das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. Ela implica ainda a democratização do Estado, a renovação de seus critérios de atuação e uma reforma dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade; ela depende de uma intervenção que, abrangendo toda a esfera pública, converta as ações estatais em ações efetivamente públicas, sendo que o controle por parte da sociedade se dá através do resgate da democratização e da política (NOGUEIRA, 1998).

Pensando sobre a reforma do Estado que se faz necessária hoje, Nogueira (1998, p. 197) salienta que a reforma que interessa à sociedade

só pode nascer de um projeto firmemente concentrado na substância do fenômeno estatal, não nas suas formas ou nas quantidades nele agregadas. Um projeto político, bem mais do que técnico-gerencial. Para dizer de outro modo: mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de “novas tecnologias gerenciais”, muitas vezes tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso.

Ao pensar sobre a reforma do Estado que se faz necessária hoje, Nogueira (1998) adverte que ela deve ter como motor o aprofundamento da democratização, o retorno da política ao posto de comando, a iniciativa, a imaginação criadora e a disposição para negociar dos governantes, dos partidos, dos sindicatos, das diversas organizações sociais. A reforma do Estado só avançará, quando a política e o espaço das decisões se abrirem para os mais amplos segmentos sociais; quando houver uma democracia participativa radical.

Uma democracia participativa radical, de acordo com Bevir (2004), trataria seus membros como agentes capazes de deliberar; nesse sentido, capazes de debater. Para o autor

(p. 13), o “processo de debate induz as pessoas a refletir em suas crenças e preferências possivelmente alterando-as à luz do que os outros dizem”. É por meio do debate que as pessoas exercitam sua agência e consideram quais ideais e políticas estão desejando ou não endossar.

Assim, a promoção de uma democracia participativa radical que enfatizasse a deliberação e conduta ética, poderia possibilitar a transferência de vários aspectos da governança para várias associações dentro da sociedade civil. Essas associações poderiam representar um papel ativo na formulação e implementação de política (BEVIR, 2004).

Envolver diversos grupos e indivíduos no processo de elaboração política traria informações mais relevantes para a sustentação das políticas. Esse envolvimento traria, ainda, àqueles afetados pelas políticas, um maior interesse em fazê-las funcionar. Nesse sentido, uma democracia participativa radical poderia cooperar para a efetividade de políticas públicas, assim como possibilitar oportunidades para participação, deliberação e gestão. A transferência de aspectos da governança para vários grupos na sociedade civil aumentaria o número e o conjunto de organizações através das quais cidadãos poderiam estabelecer processos democráticos (BEVIR, 2004).

A governança deve focar-se, assim, em uma política pública dialógica. Nesse sentido, as agências devem promover processos de diálogo que busquem trazer opiniões populares dentro das agências nas etapas de decisão, formulação e implementação de políticas. Durante a etapa da decisão as agências podem envolver os cidadãos através de comitês enquanto lugares para negociações face a face entre agência representativa e vários cidadãos. O modo dialógico enfatiza as normas associadas com a publicização e *accountability* que habilita cidadãos para monitorar e questionar a gestão das agências. A abordagem dialógica ainda destrói a idéia de um conjunto de ferramentas para gerenciar redes, pois uma democracia participativa leva à desistência de supostas técnicas de gerência em favor de uma prática da aprendizagem.

Para Bevir (2004), o sistema de governança deriva em parte da idéia de que a efetividade das instituições políticas depende da incorporação dos “*stakeholders*”³⁷ dentro dos processos de decisão. O sistema de governança não deve restringir a participação à consulta, mas sim possibilitar um diálogo mais ativo com a sociedade. Existe consenso, portanto, que o sistema de governança pressupõe em seu discurso, inclusão e participação.

³⁷ *Stakeholders* refere-se ao público-alvo. Essa expressão tem sido bastante utilizada dentro do conceito de responsabilidade social para designar todas as pessoas ou empresas (público interno ou externo) que, de alguma forma, são influenciadas pelas ações de uma organização.

Consenso primordialmente sobre a necessidade de garantir a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. Todavia, Bevir destaca que mesmo os grupos reconhecidos pelo Estado como parceiros são invocados somente como veículos para a distribuição de serviços; não é dado a eles poder para a tomada de decisão. Bevir sugere que uma democracia participativa radical promoveria o pluralismo mais do que incorporação e promoveria mais diálogo do que consulta.

Assim, a democracia participativa radical pode incluir uma pluralidade de associações democráticas autogovernadas. “Esse pluralismo deveria em si mesmo encorajar políticos e servidores civis a engajar-se em tais associações em diálogo mais do que apenas consultá-los”. Mais importante, talvez, acrescenta Bevir, “políticos e servidores civis que buscam facilitar uma democracia necessitariam ao mínimo interrogar e talvez transformar suas próprias crenças e ações com o processo democrático” (BEVIR, 2004, p. 27).

O sistema de governança defende uma maior participação além daqueles associados com a democracia representativa. Os defensores da governança compreendem que o envolvimento de atores além dos políticos profissionais e servidores civis melhorarão a qualidade da atividade estatal. A governança pública abre assim, um espaço para uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios. Nesse sentido, a governança pública pode favorecer uma democracia que extrapola os limites da democracia representativa? Ou ainda, a governança pública favorece a democracia deliberativa?

A democracia representativa liberal, de acordo com Bevir (2004), aparece para deixar um grande déficit democrático em muitas áreas da governança. O sistema de governança originou-se como um meio de tratar tais déficits, mas a governança tem usado os termos de inclusão e participação para referir somente à incorporação de grupos e processos de consulta. Bevir destaca que “talvez o sistema de governança possa ser um suplemento de valor para a democracia representativa, mas é necessário prudência, pois não deveria ser levado como um substituto para a democracia representativa” (p. 26).

A democracia representativa apresenta inúmeras limitações, já tratadas por diferentes autores. Hirst (1992, p. 08) salienta que “as formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência popular no processo de tomada e decisão”. Sob estes aspectos, continua Hirst, que “a democracia representativa moderna tem funcionado predominantemente como um meio de legitimação do poder governamental”. Mas isso não significa que a democracia representativa

deva ser suplantada; devem-se criar estratégias de democratização radical que suplementem a democracia representativa (HIRST, 1992).

Diferentemente da democracia representativa, ressalta Lüchmann (2002, p. 13), a “democracia deliberativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva”. Para a autora, dessa forma, a democracia deliberativa é um processo público e coletivo de deliberação que tem como pressuposto o pluralismo, a igualdade participativa, a autonomia e a construção do interesse público.

As discussões em torno da democracia deliberativa trazem subsídios para a discussão sobre a governança pública, uma vez que a governança pública cria a possibilidade de haver deliberação e participação no processo decisório. Nesse aspecto, a contribuição de Bohman (2000) pode iluminar esse debate quando destaca que

o êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que esses arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas (BOHMAN, 2000, p. 49).

Outra contribuição fundamental, no debate sobre a democracia deliberativa, que nos ajuda a compreender os processos de governança pública, tem sido dada por Lüchmann (2002, p. 34), que adverte que as instituições devem ser construídas coletivamente através da discussão pública. Nesse sentido, requer-se “um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruírem os canais que impossibilitam ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos”. Para a autora, as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional, podem limitar ou até mesmo impossibilitar a efetividade decisória dos processos administrativos.

A democracia deliberativa se estabelece a partir dos fóruns constituídos entre Estado e sociedade civil. Para Avritzer (2000), esses fóruns devem partilhar de três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra. A primeira delas implica em cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação.

A segunda característica se refere à forma como a informação é tratada pelos atores sociais. Para o autor, os novos arranjos institucionais se baseiam em duas mudanças em

relação à concepção de informação. É necessário que se considere primeiramente que o Estado possui informações incompletas para a tomada de decisões e precisa dessa forma que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. É necessário também que se considere que as informações devem ser compartilhadas e discutidas num processo que leve à construção coletiva de soluções.

A terceira característica aponta que os arranjos deliberativos trazem a possibilidade de serem testadas múltiplas experiências. Nesse sentido, a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. Para Avritzer (2000, p. 27), a racionalidade ou a eficiência, de acordo com essa concepção, “é gerada de forma descentralizada e a posteriori por múltiplos experimentos. Nesse sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a sua diversidade e não a sua unidade”.

A democracia deliberativa “enquanto construção de processos decisórios alternativos requer a participação ativa da sociedade civil e do Estado na reconfiguração dos mecanismos tradicionais de decisão política” (LÜCHMANN, 2002, p. 31). Para Cohen (2000), a democracia deliberativa deve emergir de arranjos que agreguem escolhas coletivas que são estabelecidas em condições de livre e pública argumentação entre iguais. Implica em uma radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder. A democratização radical do Estado, garante a publicização do mesmo e a viabilização de uma esfera pública de co-gestão dos recursos públicos (FEDOZZI, 2000).

Outra questão fundamental no debate sobre a governança pública se refere aos processos decisórios. Como adverte Paula (2005, p. 148), existe uma linha tênue que separa gestão e política. Para a autora

Uma vez que há uma tradição de delegar à burocracia estatal a decisão e a implementação das políticas públicas, quando se insere a participação popular é fundamental discutir o que pertence ao domínio da gestão e ao domínio da política: as decisões são políticas, mas precisam levar em consideração variáveis técnicas; a implementação é gerencial, mas envolve administração de conflitos e interesses que pertencem à esfera política.

Consideramos que a governança pública, enquanto arranjo institucional democrático, pode ainda criar espaços deliberativos de discussão, onde prevaleçam os princípios da inclusão, do pluralismo, da publicidade, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum. Vale ressaltar que cabe ao poder público através de vontade política e comprometimento com a efetivação do ideal democrático, desenvolver os mecanismos que

permitam e garantam a ampliação, a pluralização e a liberdade e igualdade de participação dos cidadãos (LÜCHMANN, 2002).

Sob esses aspectos, a governança pública, enquanto nova tendência de administração pública e de gestão de políticas públicas pode cooperar para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e expansão da esfera pública. Transcende, portanto, a visão de cidadão como portador autônomo de direitos. Para Fleury (2006, p. 05), a construção da democracia na América Latina “introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos) que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais”. Portanto, esse novo modelo de cidadania tem exigido um novo modelo de governança pública; governança pública que expressa vontade política e comprometimento político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação. Assim a governança pública, em nosso entendimento, implica em uma democracia deliberativa e tem por base o diálogo e o debate – que reflete valores, interesses e projetos conflitantes – pautados nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade.

Sob esses aspectos, a governança pública contribui para uma remodelação do Estado? Qual a imagem de Estado contida nesse conceito? Ela possibilita a construção de uma nova institucionalidade para a democracia? Como ela se traduz na prática?

Esses aspectos serão focados em nosso próximo item, mas, desde já, salientamos que a governança pública se inspira em teorias da democracia e, portanto, favorece os processos democráticos.

3.3 A questão do Estado na governança pública

A política pública de economia solidária, assim como outras políticas públicas, deve ser analisada não apenas a partir das demandas que se apresentam na sociedade civil, mas ainda a partir das dinâmicas e processos que têm ocorrido no interior do Estado. Como adverte Marques (2003, p. 16), o estudo do Estado “sempre foi considerado como desnecessário ou menos importante, pois, independente do que poderia ocorrer em seu interior, os seus atos expressariam o funcionamento das estruturas ou os interesses e as ações de grupos localizados na sociedade”. O estudo detalhado do Estado revela “a existência de grupos, mais ou menos organizados, com interesses específicos (e mesmo com projetos

específicos) e com acesso significativo a recursos de poder ligados, principalmente, ao funcionamento da própria máquina e à execução direta de políticas” (p. 51). Nesse aspecto, a burocracia e as instituições tornam-se elementos importantes para a compreensão da governança pública, pois como adverte Lüchmann (2002), a dimensão governamental pode definir tanto as condições de ampliação como as de sustentabilidade das experiências participativas.

Sob esses aspectos, o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelos estudos do chamado neo-institucionalismo por considerar fundamental o papel das instituições nos processos de decisão, formulação e implementação das políticas públicas. Como já destacado neste trabalho, não se trata de uma super valorização do papel das instituições em detrimento da ação de grupos organizados que influenciam as regras institucionais, e colocam na arena política as demandas da sociedade civil, mas sim de compreender a complexidade dos processos políticos e as transformações nas políticas públicas.

Pensando sobre as contribuições do neo-institucionalismo para a área das políticas públicas e em como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas, Souza (2007, p. 82) destaca que se pressupõe que “as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras”. Além disso, continua a autora, “as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores”. Assim, tanto os indivíduos ou grupos como também as regras formais e informais que regem as instituições têm força relevante para influenciar as políticas públicas.

Cabe destacar a conclusão de Souza sobre a intimidade existente entre o estudo do neo-institucionalismo e o estudo sobre políticas públicas:

a contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenhem todos os papéis – há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (SOUZA, 2007, p. 83).

A Ciência Política, de acordo com Marques (2003), desenvolveu três linhas explicativas sobre as dinâmicas políticas e as políticas locais, a saber: a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo. Analisando os estudos sobre o poder na cidade, o autor desenvolve, em seu trabalho, essas diferentes literaturas e levanta seus principais problemas. Em nosso

trabalho, somente alguns aspectos serão levantados com o objetivo de explicitar a importância dos estudos sobre o Estado.

Os adeptos da teoria da elite consideram que as políticas públicas seguem os interesses da elite e que os principais cargos, assim, são ocupados por seus membros. Nesse caso, as ações do Estado, assim como as suas estruturas, seriam parcialmente responsáveis pela reprodução do poder da elite. Uma das dificuldades dessa teoria, para Marques (2003), é a de incorporar os processos de mudança (como explicar a alternância de poder?) e a contingência nos processos políticos.

Outra questão importante para a reflexão que nos propomos a fazer se refere ao fato de que essa perspectiva não consegue incorporar a importância potencial de atores localizados no próprio Estado. Tende, assim, a pensar as agências e burocracias exclusivamente como transmissoras dos interesses daqueles que detêm o controle do Estado (MARQUES, 2003).

Por outro lado, para os pluralistas “a sociedade seria composta por uma pluralidade de grupos, cada qual com seus instrumentos de poder e seus interesses específicos e temáticos”. Assim, continua Marques (2003), “a condução das políticas públicas e o seu conteúdo seriam resultados das lutas políticas entre os grupos, objetivando controlar o governo e as suas instituições” (p. 31).

Marques (2003) destaca dois problemas dessa teoria, que nos ajudam a debater a questão da governança pública. O primeiro se refere ao fato de se considerar que o Estado, nessa perspectiva, é um espaço vazio a ser ocupado por grupos vitoriosos. Nessa perspectiva, seriam desconsiderados os próprios funcionários do Estado e as suas instituições. Deve-se considerar que “esses se localizam em uma posição estratégica na produção das decisões e das políticas do Estado, por ocuparem a própria máquina encarregada da elaboração e implementação das ações estatais” (MARQUES, 2003, p. 32). Um segundo problema se refere à dificuldade do pluralismo tratar o “controle continuado de determinados grupos sobre o Estado” (p. 32).

A literatura influenciada pela perspectiva marxista deixou de lado um debate mais profundo sobre o Estado. Para Marques (2003, p. 34), “a perspectiva se mostrou amplamente insuficiente para a explicação das ações do Estado, subordinando-o a processos ou a atores localizados apenas na sociedade, e entendendo as ações do Estado como movidas principalmente por conflitos promovidos por tais atores”. Nessa perspectiva, argumenta o autor, o Estado, por ser um Estado de classe, é capturado estruturalmente pelo capital.

É a partir dos anos de 1970 que os estudos sobre as políticas estatais incorporam duas importantes dimensões da política, a saber: os atores estatais e o papel das instituições

políticas (MARQUES, 2003). Conhecido posteriormente como neoinstitucionalismo, essa perspectiva considera que os órgãos estatais e as burocracias apresentam interesses próprios e, dessa forma, o Estado não estaria subordinado e reduzido aos interesses de grupos e agentes localizados na sociedade. Além disso, continua o autor, “os atores estatais apresentariam recursos de poder muito significativos, já que controlariam a máquina burocrática e se localizariam na cadeia de produção das políticas públicas” (p. 41).

Analisando ainda a importância dos atores estatais, Marques (2003, p. 41) conclui que

dependendo da conjuntura, da força dos demais atores e do isolamento que conseguiriam estabelecer entre Estado e sociedade, portanto, as agências estatais e suas burocracias poderiam se transformar nos mais importantes atores no processo de decisão, elaboração e implementação das políticas públicas

Sobre a importância das instituições políticas, Marques (2003, p. 42) destaca que ao avaliar “quais configurações, alianças e estratégias podem ou não surtir efeito, as instituições alteram resultados, estratégias e mesmo preferências, pelo ajustamento paulatino dessas aos resultados esperados”. Assim, os elementos institucionais são relevantes para a compreensão das dinâmicas políticas.

Para o autor, (1997, p. 82-83), a influência das instituições ocorre de diversas formas. Em primeiro lugar, a “própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas são mediadas pela formação histórica daquele Estado e suas instituições”. Em segundo lugar, os grupos de interesse, ao se formarem, “produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes”. É nesse sentido que a criação de uma agência responsável por uma determinada política gera “um potencial aumento de demandas por aquele tema, provocando uma possível alteração na agenda de questões que são levadas ao Estado”. Em terceiro lugar, as instituições políticas “medeiam a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas”. E por último, “o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), definem, em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização”.

A literatura do neoinstitucionalismo, ao incorporar a importância dos atores estatais e das instituições políticas, contribui para a análise das ações do Estado e, portanto, para nossa discussão sobre a governança pública. Ao re-introduzir as variáveis institucionais nos debates

sobre a política, o neoinstitucionalismo se constitui como importante ferramenta analítica para o estudo do Estado e suas políticas públicas.

Embora o neoinstitucionalismo, considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, parta de uma orientação teórica geral que considera que as instituições afetam o comportamento de atores sociais, reúne diferentes argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos ³⁸. As diferentes versões do institucionalismo partem, de acordo com Peters (2003, p. 207), do pressuposto que as instituições possuem a capacidade de orientar a conduta individual e de “reduzir (mas não eliminar) as incertezas que dominam grande parte da vida social”.

Hall e Taylor (1996) ³⁹, destacam três abordagens que têm sido utilizadas nos estudos sobre o neoinstitucionalismo: o institucionalismo histórico, o de escolha racional e o sociológico (também referido como o da teoria das organizações).

A distinção entre essas abordagens é sistematizada, pelos autores, a partir de duas questões. A primeira busca compreender como essas abordagens percebem a relação existente entre as instituições e os comportamentos individuais, e a segunda consiste em compreender como percebem os processos de formação e transformação das instituições.

No que diz respeito à relação entre instituições e comportamentos individuais, a distinção está relacionada ao tipo de enfoque que tanto pode ser de cálculo quanto cultural. Já no que se refere à gênese das instituições, a diferenciação se volta para a questão do conflito e da coordenação.

Na perspectiva do cálculo, a ênfase está nos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Assim, “os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo”. Quanto ao papel das instituições nessa perspectiva, os atores destacam que as mesmas “afetam a ação individual por alterar expectativas de um ator com relação à ação que outros atores poderão dar em resposta ou simultaneamente à sua” (HALL e TAYLOR, 1996, p. 07).

³⁸ Para Ellen M. Immergut (1998), a abordagem neoinstitucional surgiu como uma crítica ao behaviorismo que considera que o comportamento coletivo pode ser explicado pela soma das preferências individuais. Os institucionalistas, por sua vez, consideram que a ação social é determinada pelas instituições.

³⁹ A grande contribuição de Hall e Taylor, reforçada pelo trabalho de Ellen Immergut, está em mostrar que, na verdade, desenvolveram-se em Ciência Política três novos institucionalismos e não apenas um (THÉRET, 2003).

A perspectiva cultural, para os autores, trata dessas questões de modo diferente, ao destacar que o comportamento jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo que é própria a cada indivíduo. Assim, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, essa perspectiva “tende a considerar os indivíduos como *satisficers* mais do que como *optimizers* em busca da maximização da sua utilidade, e a enfatizar a que ponto a escolha de uma linha de ação depende da interpretação de uma situação mais do que de um cálculo puramente utilitário”. Nessa perspectiva, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo encontra-se assim imerso “num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de padrões que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação” (p. 08).

Hall e Taylor (1996) destacam que, embora existam diferentes vertentes de análise em torno do institucionalismo de escolha racional, podem-se enfatizar quatro enfoques que estão presentes na maioria das análises. O primeiro se refere à utilização dos pressupostos comportamentais. Nesse sentido, os atores compartilhariam um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportariam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, com frequência num alto grau de estratégia que pressupõe um número significativo de cálculos.

O segundo enfoque tende a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva; dilemas que, em geral, se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo.

Em seguida, os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Nesse aspecto, para os teóricos da escolha racional, o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico, e não por forças históricas impessoais. Além disso, o cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator em relação ao comportamento provável dos outros atores. Dessa forma, assim, sugerem que as instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda, ou ainda ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no que se refere ao comportamento dos outros.

O quarto enfoque se refere às origens das instituições. Os institucionalistas dessa escola pressupõem que o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

No institucionalismo da escolha racional, assim, o enfoque do cálculo enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento. Nessa perspectiva, “as instituições têm

sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros”. Sob essa ótica, “as instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes” (THÉRET, 2003, p, 228).

Para Peters (2003), a versão do institucionalismo de escolha racional considera que as instituições são sistemas de regras que influenciam o comportamento; dentro delas, os indivíduos maximizam seus benefícios. Assim, os indivíduos podem perceber tanto que seus objetivos podem ser alcançados mais eficazmente através da ação institucional quanto sua conduta é moldada pelas instituições. Embora essa perspectiva conte com uma grande diversidade de pontos de vista sobre as instituições, Peters (2003) salienta que todas as variantes do institucionalismo de escolha racional vêem os indivíduos – que atuam racionalmente para maximizar o benefício pessoal – como atores centrais no processo político. Este enfoque, para Peters (2003, p. 96), ”tende a proporcionar uma lúcida conexão analítica entre os indivíduos e as instituições através da capacidade das instituições para modelar as preferências dos indivíduos e para manipular os incentivos que estão ao alcance dos membros da organização”.

O institucionalismo sociológico (que surge no quadro da teoria das organizações) contesta a distinção tradicional entre a esfera do mundo social, reflexo de uma racionalidade burocrática e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. Para esses teóricos, muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades. É nesse sentido que o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações se torna relevante. Como destaca Hall e Taylor (2006, p. 14), “mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada em termos culturalistas”.

Para Hall e Taylor (2006), três características do institucionalismo sociológico conferem-lhe certa originalidade em relação às outras variedades de neo-institucionalismo. Primeiramente, os institucionalistas sociológicos tendem a definir as instituições de maneira a incluir os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana; não se restringem somente às regras, procedimentos ou normas formais. Assim, esses teóricos rompem com a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura” (p. 14-15).

Em segundo lugar, esse enfoque tende a redefinir a “cultura” como sinônimo de “instituições”. Sob esse aspecto, o institucionalismo se afasta das formulações que associam a

cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se das formulações que consideram a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (p. 15).

O neo-institucionalismo sociológico, influenciado pelo construtivismo social, distingue-se ainda pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual. Para esses teóricos, as instituições exercem influência sobre o comportamento ao especificarem o que se pode imaginar fazer num contexto dado. Assim, as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais. Desse modo, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que os indivíduos, ao serem confrontados com uma situação, devem encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela. Para isso, utilizam-se dos cenários ou modelos inerentes ao mundo da instituição (HALL e TAYLOR, 1996).

Por fim, os neo-institucionalismos sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam determinadas formas e práticas institucionais porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo.

Para os institucionalistas históricos, a instituição funciona como uma maneira de regular os conflitos que são inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder. Essa postura, diferenciando-se do institucionalismo da escolha racional e do sociológico que vê a instituição como uma solução para os problemas de coordenação, considera que os atores sociais combinam cálculo e cultura ⁴⁰; calculariam com base em seus interesses e suas diferentes visões de mundo.

Hall e Taylor (1996, p. 10) advertem que, embora as instituições tenham um papel significativo na vida política, os teóricos do institucionalismo histórico raramente afirmam que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, os institucionalistas históricos consideram relevantes ainda os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias e crenças. Desse ponto de vista, “apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com freqüência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional”.

⁴⁰ Esse aspecto dos institucionalistas históricos que combinam o enfoque de cálculo e o enfoque culturalista é visto por Hall e Taylor (1996) como uma virtude, pois ambos podem ser considerados enfoques convincentes e relevantes. Todavia, ressaltam que essa postura levou a uma menor compreensão sobre a maneira pela qual as instituições afetam o comportamento.

Nesse sentido, as “instituições não seriam apenas o resultado intencional da ação de indivíduos otimizadores”. Os institucionalistas históricos consideram que as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, esses teóricos tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais se revelam perdedores e outros ganhadores (HALL e TAYLOR, 1996, p. 09). Sob esses aspectos, o modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais é foco de atenção dos institucionalistas históricos.

Peters (2003) elenca algumas versões do novo institucionalismo. Aquele representado pelas publicações de March e Olsen (1984; 1989; 1995) se refere ao institucionalismo normativo que põe forte ênfase nas normas e valores como meios de se compreender como as instituições funcionam e de que forma determinam o comportamento individual. Nesse sentido, os atores políticos refletem fortemente os valores das instituições ⁴¹ às quais estão vinculados, mas devem escolher entre as diversas influências para interpretar o significado de seus compromissos institucionais. O institucionalismo normativo considera que as escolhas que os indivíduos fazem estão em grande medida condicionadas pelo pertencimento dos mesmos a uma série de instituições políticas. Por recorrer à perspectiva do cálculo e à perspectiva cultural para compreender a relação entre as instituições e as ações dos indivíduos, as características desse institucionalismo se fazem presentes no institucionalismo histórico desenvolvido por Hall e Taylor (1996).

Os aspectos conceituais do institucionalismo histórico são tratados na obra *Bringing The State Back In* de Skocpol, Evans e Rueschmeyer (1985) que adotam a perspectiva do institucionalismo histórico. Para esses autores, o interesse pelo Estado surge da compreensão de que se trata de uma instituição e um ator social que deve estar no centro das atenções.

Pensando sobre as questões do Estado, os autores salientam que alguns neomarxistas acreditam que o Estado não é autônomo, mas age como instrumento da classe dominante para garantir seus interesses e vontades. Outros, por outro lado, vêem os Estados como estruturas que incorporam as relações de classe e estão em mudança contínua através de lutas políticas. Para eles, não há Estado autônomo, mas equilíbrio entre pressões e alianças a fim de determinar que regime ou política podem ser conflituosos com os interesses de classes específicas ou porções delas. Há ainda os que acreditam que o Estado herdou uma

⁴¹ Peters (2003) destaca que o institucionalismo normativo explicitado nas obras de March e Olsen enfatiza que a base do comportamento nas instituições é mais normativo do que coercitivo. Assim, mais do que guiar-se por regras formais estabelecidas, os membros das instituições são guiados pelos valores contidos dentro das instituições.

organização autônoma das classes dominantes, mas que continua a funcionar em direção à acumulação de capitais, preservando a dominância de classes no modo de produção como um todo (EVANS, et al., 1985, p. 350).

De acordo com Evans et al., (1985, p. 351), os Estados não necessariamente terão a mesma capacidade de intervenção nas diferentes áreas da vida socioeconômica ⁴². Essa mesma assimetria das capacidades do Estado, ou em um período ou com o passar do tempo, pode ser a característica estrutural mais importante para identificar e entender como ele enfrenta os desafios. Assim, a capacidade de intervenção dos Estados não pode derivar do nível de capacidade generalizada ou da “força do Estado” ⁴³. Mais precisamente, as análises devem examinar as autênticas organizações do Estado em relação umas às outras, em relação às iniciativas políticas passadas e em relação ao contexto doméstico e transnacional das atividades do Estado. (p. 353) Além disso, ao evitar a caracterização de “força do Estado” devem-se conceituar as dimensões específicas das capacidades do Estado e as possíveis relações entre atores do Estado e grupos da sociedade.

Os aspectos destacados na obra *Bringing The State Back In*, sugerem, de acordo com Skocpol, Evans e Rueschmeyer, possibilidades dialéticas com relação à autonomia e às capacidades do Estado. Primeiramente, é aparente que a autonomia do Estado e o poder dos grupos sociais podem crescer ou decrescer em conjunto. Assim, a presença de atores sociais relevantes tem estimulado o crescimento da autonomia do Estado com capacidade de intervenção econômica na maioria dos países do Terceiro Mundo. Em segundo lugar, se originalmente autônomas ou não, as intervenções do Estado na vida socioeconômica podem, ao longo do tempo, levar a uma redução na autonomia do Estado e redução de quaisquer capacidades do Estado para ações coerentes.

Theda Skocpol (1985), ao se contrapor às perspectivas marxistas, pluralistas e estrutural-funcionalistas, enfatiza a primazia do Estado sobre a estrutura social a partir da formação do próprio Estado e de sua estrutura institucional. O papel do Estado, assim, é repensado em sua relação com a economia e a sociedade.

Nessa perspectiva, e influenciada por ideais weberianos que consideram que o Estado é feito de associações compulsórias que procuram controlar os territórios e as pessoas

⁴² Evans et al. destacam que, para que se tenha um amplo entendimento da capacidade do Estado para intervenções econômicas, é necessário um melhor entendimento das relações históricas entre atores do estado e grupos da sociedade.

⁴³ Alguns pensamentos Weberianos começam a nomear Estados, especialmente nações modernas, como fortes ou fracos de acordo com a sua proximidade ao tipo ideal centralizado e totalmente racionalizado da burocracia weberiana (EVANS, et al., 1985, p. 351).

pertencentes a ele, “o Estado certamente não pode ser tudo. Outras organizações e agentes também influenciam em relações políticas e sociais” (p. 07). Para a autora, “pensar a autonomia do Estado é concebê-lo enquanto organização que formula e persegue metas que não são simplesmente reflexos de demandas e interesses de grupos sociais, classes ou sociedades” (p. 09).

As ações autônomas do Estado, para Skocpol (1985) nunca podem ser desinteressadas, pois não importando o quão apropriadas elas possam ser, devem necessariamente defender algum interesse social. Elas ainda reforçam a autoridade, a longevidade política e o controle social das organizações estatais que estão incumbidas de gerar políticas públicas. As “ações autônomas do Estado podem ser parcialmente ou totalmente direcionadas a problemas e até a encontrar soluções que estão além do alcance de atores sociais e das partes do governo envolvidas” (p. 15).

Para a autora, os Estados podem ser vistos, por um lado, como organizações nas quais os interesses oficiais podem ser perseguidos como metas distintas; identificá-las concede ao Estado recursos relativos às configurações sociais. Por outro lado, Estados podem ser vistos mais macroscopicamente como configurações de organização e ação que influenciam significados e métodos de políticas para todos os grupos de classe na sociedade (p. 28).

Para Peters (2003), o institucionalismo histórico sustenta que o ponto de partida está nas decisões que se tomam antecipadamente na história de toda política e de todo sistema de governo. São essas decisões e os conseqüentes compromissos institucionais que determinariam as decisões futuras. Assim, deve-se considerar a influência que diversos fatores institucionais podem ter sobre as decisões políticas e sobre o desempenho dos governos.

Hall e Taylor (2003, p. 24) destacam a tendência de convergência dos três institucionalismos e o importante papel do institucionalismo histórico nesse processo. Isso porque muitos dos argumentos do institucionalismo histórico “poderiam ser traduzidos para a perspectiva da escolha racional, ao mesmo tempo em que autores identificados com a tradição também, mostraram-se abertos para argumentos do neo-institucionalismo em Sociologia”. O institucionalismo histórico, em suas melhores análises já indicava, segundo os autores, uma integração de paradigmas ao sugerir como atores históricos selecionam instituições em razão de fins instrumentais, de maneira similar, portanto, ao que a escolha racional prevê. Ao mesmo tempo, a seleção das instituições é encarada a partir de mecanismos do institucionalismo sociológico, ou seja, como um menu de alternativas que se tornam historicamente disponíveis.

A convergência das diferentes abordagens permite que se redefina uma posição eclética “mediana”, considerando que a instituição deve combinar o enfoque de cálculo e de cultura, e que ela deve igualmente ser considerada como o resultado de um conflito em que se utilizam tanto a convenção como a cooperação. De acordo com Théret (2003, p. 249), a concepção de instituição defendida pela tradição do antigo institucionalismo econômico - particularmente na obra de John Commons (1989) - corresponde a essa posição mediana, pois instituição pode ser definida de “forma ampla como o resultado de toda transação entre pessoas envolvendo regras operativas que estabilizam a tensão entre as outras dimensões das transações, que são o conflito e a cooperação”. Assim, essa concepção de instituição que permite manter a tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação faz dela um possível ponto de convergência para os novos institucionalismos.

Algumas aproximações podem se estabelecer entre os institucionalistas: ênfase dada ao papel das instituições, isto é, ao fato de as diferentes vertentes assinalarem que os fatores institucionais são os pontos de partida mais adequados para a análise social; defesa das instituições como geradoras de maior regularidade na conduta individual e preocupação com a teoria e os métodos (PETERS, 2003). Para o autor, pode-se falar de uma perspectiva única, ainda que diversificada, sobre a política. Essa perspectiva, que unifica todos os enfoques e seus diversos componentes, vê as instituições como elemento central da vida política e das decisões políticas uma vez que as ações políticas, em sua maioria, acontecem em instituições; é decisivo, assim, compreender como as instituições atuam e como influenciam o comportamento dos indivíduos.

Pouco se tem a ganhar com novas teorias do Estado em geral. Essa é a posição de Evans, et al., (1985), que consideram que os estudiosos de várias disciplinas deveriam usar suas descobertas dos estudos comparativos para melhorar conceitos e gerar novas hipóteses sobre atividades e estrutura dos Estados. Advertem ainda que os estudos da ação do Estado não deveriam glorificar o poder do Estado ou superestimar sua eficácia. Nesse sentido, as análises dos Estados podem ser aperfeiçoadas em relação às análises de outras estruturas sociais sem que haja parcialidade.

Na literatura neoinstitucionalista, as instituições são centrais no estudo da política “não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas” (MARQUES, 1997, p. 81). Todavia, continua o autor, a perspectiva neoinstitucionalista “não propõe a substituição do privilegiamento da sociedade, típico das análises marxistas e

pluralistas, por um enfoque meramente estatal”. O centro da análise deve ser posto “na correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais, e não na mera observação das estratégias dos primeiros”, ou ainda nas “relações, interpenetrações e trocas entre Estado e sociedade”

Considerada como uma continuação crítica ao neoinstitucionalismo, a abordagem do *State-in Society* se caracteriza principalmente por buscar um maior equilíbrio entre Estado e sociedade. Para os autores dessa corrente, em especial Migdal, Kohli e Shue (1994), os Estados são parte da sociedade e são continuamente moldados por ela. Nesse sentido, sociedades afetam o Estado tanto quanto, ou possivelmente mais que, os Estados as afetam. Para os autores dessa abordagem, algumas dimensões devem ser consideradas nos estudos sobre política e Estado.

Para Migdal (1994), é preciso observar, em primeiro lugar, que a efetividade dos Estados varia em função das diferentes formas de articulação com a sociedade. Assim, na realidade, os Estados raramente são os únicos atores centrais na sociedade e quase sempre não têm autonomia em relação às forças sociais. Sob esses aspectos, as influências sociais devem ser reconhecidas como relevantes para a compreensão do papel do Estado.

Uma segunda dimensão se refere à necessidade de estudos voltados para setores envolvidos com políticas menos centrais; deve-se, assim, focar não somente o topo das organizações estatais ou os principais grupos sociais, mas estender as relações estado-sociedade aos grupos periféricos. Nessa ótica, os Estados devem ser “desagregados” no sentido de que devem ser enfocados os níveis periféricos de governo para que seja possível então concretizar as ações entre Estado e sociedade (MARQUES, 1997).

Uma das possíveis maneiras de se “desagregar” o Estado é separá-lo em quatro níveis que diferem em tipos de pressão enfrentada vindas de outros componentes do Estado ou atores não estatais. Partindo da base são: “as “trincheiras” (*trenches*) onde estão situados os encarregados de executar os comandos estaduais diretos com possível resistência societal. Seus contatos são com os possíveis clientes, alvos e os beneficiários das políticas estatais” (MIGDAL, 1994, p. 16). O segundo nível se refere aos “campos de escritórios dispersos” (*dispersed field offices*). Nesse nível, encontram-se as equipes regionais e locais que organizam e reparam as políticas estatais ou mesmo formulam e implementam políticas totalmente locais.

Os “escritórios centrais da agência” (*agency’s central offices*) formam o terceiro nível na cidade capital; nele estão situadas as “centrais nervosas” onde políticas nacionais são formuladas e executadas e em que recursos para a implementação são coletados. Essas

agências são tecnicamente responsáveis pelo topo da liderança política mas também estão freqüentemente em intensa negociação umas com as outras. Além disso, são alvos influenciados por grupos de interesse em nível nacional.

No último nível, está o “alto comando” (*the commanding heights*). Enquanto grandes líderes dependem, para tudo, daqueles que estão nos níveis mais baixos, eles podem não se identificar verdadeiramente com outros componentes do Estado que podem se tornar pontos de pressão dentre as forças nacionais e internacionais que procuram influenciar o alto comando.

Outra dimensão a ser considerada nos estudos sobre política e Estado se refere ao fato de que a importância e a força, tanto do Estado quanto dos agentes sociais, são contingentes das situações históricas concretas. A ação política e a influência de grupos sociais não são totalmente previsíveis do ponto de vista da posição do grupo na estrutura social. Dessa forma, o poder dos diferentes atores dependerá de situações concretas e das estratégias implementadas na luta política.

Ainda nessa abordagem, uma última dimensão considera que Estado e sociedade podem ter mutuamente poder e podem compartilhar objetivos; o poder nos dois campos pode ser reduzido ou aumentado, dependendo das transformações sociais, não necessariamente resultando em soma-zero. Sob esses aspectos, as fronteiras rígidas entre Estado e sociedade são rompidas, tornando-se um equívoco a idéia de autonomia do Estado.

Para Migdal (1994, p. 17), os resultados políticos – a formulação e implementação das políticas estatais – refletem a agregação de uma série de diferentes atores baseada em um cálculo específico de pressões experienciadas por parte do Estado em cada um de seus níveis. O Estado não persegue estrategicamente metas já definidas agindo inteiramente de forma racional e coerente, pois embates e acomodações nas diferentes arenas da sociedade refletem nos padrões de dominação e no grau de autonomia do Estado.

Algumas vezes, as iniciativas do Estado geraram intensas batalhas sociais e em outras simplesmente o Estado reagiu às forças sociais. Algumas vezes, defendeu o desenvolvimento econômico e a redistribuição. Em outros casos, sua agenda incluiu preservar os padrões de dominação econômica existente. Mas raras foram as ocasiões em que o Estado esteve ausente ao longo de conflitos sobre quem exerce o poder em qualquer segmento da sociedade (MIGDAL, 1994).

As lutas e acomodações nas interações estado-sociedade produziram alguns tipos de resultados. Um dos resultados elencados por Migdal (1994) se refere à transformação total. Nesse caso, a interação do Estado conduz à destruição, cooptação ou subestimação das forças

sociais locais resultando na dominação do Estado. O segundo resultado se refere à incorporação, por parte do Estado, das forças sociais existentes. Assim, a fim de garantir a dominação, o Estado insere uma nova organização social, novos recursos, símbolos e forças nas arenas da sociedade. O terceiro resultado trata da incorporação do Estado por parte das forças sociais existentes. Nesse aspecto, não se produzem mudanças radicais no padrão de dominação. Finalmente, outra possibilidade é a falha na tentativa de interação por parte do Estado. A falta de compromisso do mesmo na arena social resulta na pouca transformação e em efeitos limitados da sociedade no Estado. No segundo e terceiro resultado, Estado e sociedade se envolvem em uma relação de troca, isto é, travam lutas mutuamente transformadoras. Na verdade, Estado e sociedade não somente alteram um ao outro como também afetam a integridade do outro através de sua interferência. Nesse sentido, falar de relações de Estado e sociedade como se fossem instâncias diferentes, significa perder algumas das mais importantes dinâmicas de lutas transformadoras (MIGDAL, 1994).

Para Marques (1997, p. 89), os autores da *State-in Society* consideram que as estratégias e as alianças constitutivas da política devem ser compreendidas a partir “da análise dos diferentes níveis do Estado, incluindo os pontos mais baixos de sua hierarquia em que seu relacionamento com a sociedade é mais direto, e, principalmente pelo estudo da relação entre os níveis da organização estatal” Assim, a política deve ser compreendida como fruto da dinâmica das relações entre o Estado e a sociedade; dinâmica que leva “constantemente à transformação mútua e gradual dos dois pólos ao longo das lutas cotidianas travadas nas múltiplas arenas” (p. 90).

Consideramos que as políticas públicas estatais não podem ser explicadas exclusivamente em função das mobilizações da sociedade civil, embora entendemos que as mesmas sejam fundamentais para que as demandas se transformem em políticas públicas eficientes e efetivas. Corroboramos com Marques (2003) quando ao analisar o modelo do conflito ⁴⁴ utilizado para explicar as políticas públicas, conclui que “não se trata de desconsiderar os conflitos ressaltados pelos analistas dos movimentos sociais, mas de reintroduzi-los de forma complexa e mediada pelos demais processos e agentes presentes no cenário político, inclusive o próprio Estado” (p. 98). Como ressalta Marques (2003), os atores não agem em um ambiente apenas marcado por instituições, mas sim em um ambiente

⁴⁴ De acordo com o modelo do conflito, a pressão externa dos movimentos sociais pressiona e influencia o Estado sobre o padrão das políticas estatais. Para Marques (2003), esse modelo compreende de forma mecânica a relação entre a ação dos movimentos sociais e o campo das políticas.

“estruturado por redes de relações entre indivíduos e organizações no interior da comunidade política” (p. 52).

Sob essas considerações, acreditamos que a categoria governança pública recupera a importância do Estado e das instituições, assim como a importância de atores da sociedade civil para a política. A Governança pública, por tratar-se de um arranjo institucional que favorece a democracia, não esvazia a política de valores, interesses e projetos. A governança pública, em nosso entendimento, é resultado da política e recupera a política ao aproximar a governabilidade da democracia. Como adverte Nogueira (1995), o “*governo que governa* não é o governo dos “decisionistas” e dos líderes determinados, que “impõem” à sociedade um dado programa de ação; é, ao contrário, o governo que sabe entrar em sintonia com as tendências e forças da sociedade para *com elas* implementar um audacioso programa reformador” (NOGUEIRA, 1995, p.123, grifos do autor).

Como dito anteriormente, governança pública expressa um projeto democrático que possibilita uma maior articulação entre Estado e sociedade civil; implica vontade política de construção de espaços públicos em que a sociedade civil participe dos processos de decisão e formulação de políticas públicas. Sob esses aspectos, cabe ainda ressaltar alguns aspectos que se referem à construção das políticas públicas

3.4 As políticas públicas nos processos de governança pública

Os processos decisórios relativos às políticas públicas requerem um padrão de governança pública que considere a interdependência dos diversos atores envolvidos; requer, ainda, o desenvolvimento de estratégias e mecanismos de construção de consenso e de compartilhamento de percepções, além de suporte político para o aprofundamento das interdependências. Assim, a construção das políticas públicas, nas atuais democracias, que se pauta nos padrões de coordenação descentralizada e horizontal, pressupõe novas relações entre o Estado e as políticas públicas.

Na governança pública, as políticas públicas devem ser construídas a partir de diversos atores, que podem atuar em diversas esferas por meio de múltiplos arranjos de coordenação. Nesse novo padrão, o modelo clássico de políticas públicas que as vê como etapas sequenciais em que os processos de elaboração das políticas prescrevem as fases de implementação e execução e que coloca a hierarquia e centralização como fundamentais para a elaboração da política pública, deve ser contestado.

Sobre essa questão, argumentam da seguinte maneira Fleury e Duverney (2007): uma vez que as redes são um suporte essencial no processo de construção de políticas públicas, e que a natureza de sua governança impede a ação de padrões de coordenação centralizada e vertical, a relação do Estado com as políticas públicas tem-se modificado radicalmente.

Trata-se, portanto, de pensar as políticas públicas estreitamente relacionadas com as questões anteriormente discutidas nesse trabalho, a saber: governança pública e a questão do Estado na governança pública. Como já destacado nos capítulos anteriores, nos processos de definição de políticas públicas, Estado e sociedade encontram-se mais próximos; embora tendo um espaço próprio para a condução das políticas públicas, o Estado tem reconhecido que outros atores têm se envolvido na formulação de políticas públicas e no seu processo exigindo assim uma governança pública.

O trabalho de Howlett e Ramesh (2003), intitulado “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems” traz subsídios importantes para a discussão contemporânea sobre políticas públicas ao examinar abordagens amplas para seu estudo. A partir de um levantamento bibliográfico sobre as definições de política pública, os autores concluem que as concordâncias existentes dizem respeito àquelas que consideram as políticas públicas como resultado de decisões feitas por governos com objetivo tanto de manter o *status quo* quanto de modificá-lo.

A definição de Thomas Dye sobre política pública que a sintetiza como “tudo que um governo decide fazer ou não fazer” (1972, p. 02 apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p. 05) tem dois méritos de acordo com os autores. O primeiro, é que especifica claramente que o agente do *public policy-making* é um governo. Refere-se, portanto, às ações de governo, não significando, entretanto, que as atividades dos atores não-governamentais não tenham certa influência no que os governos fazem. Um segundo mérito está em que Dye considera que as políticas públicas envolvem uma decisão fundamental por parte dos governos, a saber: fazer ou não fazer alguma coisa.

Já a conceituação de políticas públicas feita por Jenkins (1978) é considerada mais precisa que a anterior. Define política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para logr-los, numa situação especificada em que o alvo destas decisões estaria em princípio, ao alcance efetivo destes atores” (apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p. 06). Neste caso, Jenkins vê explicitamente a *public-policy-making* como um processo, diferentemente assim de Dye, que a define como uma escolha. Outro aspecto

levantado por Jenkins em sua definição é que a política pública envolve uma série de decisões – inter-relacionadas – que constituem uma política.

Howlett e Ramesh (2003) consideram, dessa forma, que Jenkins aperfeiçoa a definição de Dye principalmente quando introduz a idéia de *public-policy-making* como comportamento orientado pelos governos – decisões tomadas pelos governos – para a consecução de objetivos. Essa conceituação de políticas públicas coloca a relevância da definição dos objetivos e das especificações dos meios para alcançá-los.

Uma terceira definição, intermediária, desenvolvida por James Anderson descreve política como “um curso de ação intencional perseguido por um ator, ou conjunto de atores, quando tratam de um problema, ou matéria de interesse” (1984, p. 3 apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p. 08). Esta definição para os atores tem o mérito de ressaltar a relação entre a ação do governo e a existência de um problema e sua resolução.

As definições supracitadas concordam, enfim, que a política pública é um fenômeno complexo que envolve inúmeras decisões por muitos indivíduos e organizações que integram um governo. Souza (2007) considera que, apesar das diferentes abordagens, as definições de política pública assumem, em geral, uma visão holística do tema, “uma perspectiva de que o todo é o mais importante do que a soma das partes e que o indivíduo, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (p. 69).

Frey (2000) considera que os conceitos da *policy analysis* como os de *policy*, *politics*, *polity*, *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*, são relevantes para a compreensão das políticas públicas. Na ciência política, a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política, a saber, a *policy*, a *politics* e a *polity*. O conceito de *policy* se refere aos conteúdos da política – seu resultado material concreto – e envolve a configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas. A *politics* trata dos processos políticos – negociação da política – freqüentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A *polity*, por sua vez, se refere à estrutura política e às instituições políticas – à ordem do sistema político delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Para Frey (2000), essas três dimensões da política estão relacionadas e se influenciam mutuamente. Para a análise de políticas públicas, deve-se considerar, portanto, tanto a análise dos conteúdos das políticas (*policy*), como a dimensão institucional (*polity*) e a dimensão processual (*politics*).

A dependência entre *politics* e *policy*, por exemplo, é evidente, pois os processos de negociação da política, isto é, “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, p. 219).

Buscando uma reorientação para se analisar as políticas públicas, o autor propõe o conceito de *policy network*. Trata-se das “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada “policy” (HECLO, 1978, apud FREY, 2000, p. 221). Essas redes sociais ocupam papel importante nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas; por serem suficientemente regulares, permitem o surgimento da confiança entre seus membros e o estabelecimento de opiniões e valores comuns. Essas redes se opõem ao tipo institucional da hierarquia. São suas características uma “estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso” (PRITTWITZ, 1994, apud FREY, 2000, p. 221).

O conceito de *policy arena*, por sua vez, refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política. Podem-se destacar no contexto da *policy arena* quatro formas de políticas: as políticas distributivas – se caracterizam por um baixo grau de conflito dos processos políticos; as políticas redistributivas – orientadas para o conflito; as políticas regulatórias – processos de conflito, consenso e coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas; e as políticas constitutivas – se referem à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (FREY, 2000).

Outro elemento da abordagem da *policy analysis* é o chamado *policy cycle*. Para Frey (2000) “ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública” (p. 226). Embora existam diferenças nas divisões do ciclo político, existe consenso em relação às etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Todavia, para o autor, é pertinente uma distinção entre as seguintes fases da política pública: percepção e definição de problemas; agenda setting; elaboração de programas e decisão, implementação e avaliação.

As diferentes tradições e literaturas sobre a *public policy-making* geraram estudos e conclusões muitas vezes conflitantes sobre o processo de *policy-making*, e, ainda, a criação de modelos com o objetivo de sintetizar as diferentes abordagens sobre o assunto. O chamado “ciclo da política” teve sua origem nos primeiros trabalhos sobre a análise de políticas

públicas ⁴⁵ e pode ser utilizado como base para construção de um modelo mais adequado de processo de *policy-making*; modelo que capte a complexidade de comportamento dos atores e instituições envolvidos nos processos das políticas e a dinâmica da *policy making* (HOWLETT e RAMESH, 2003).

A ilustração abaixo sintetizada pelos autores e que objetiva elaborar um esquema analítico para o estudo da política pública evidencia os cinco estágios do ciclo da política pública e a relação que estabelecem com a resolução aplicada de problemas ⁴⁶.

Ilustração 08 - Cinco estágios do ciclo da política pública e sua relação com a resolução aplicada de problemas

<i>Resolução aplicada de problemas</i>	<i>Estágios do ciclo da política</i>
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da agenda
2. Proposta de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett e Ramesh, 2003

Como se pode observar, os estágios do ciclo da política se referem aos processos pelos quais os problemas são reconhecidos pelos governos como problemas, ao modo pelo qual as opções políticas são formuladas dentro do governo, ao processo pelo qual os governos definem uma ação ou não ação, ao modo como os governos efetivamente colocam as políticas em prática e aos processos pelos quais atores do Estado e da sociedade monitoram os resultados das políticas (HOWLETT e RAMESH, 2003).

Este modelo permite, de acordo com os autores, considerar e examinar o “papel de todos os atores e instituições envolvidos na criação de política, e não apenas os órgãos governamentais, formalmente encarregados da tarefa, como era o caso nas versões anteriores” (p. 15). Todavia, há uma desvantagem por equivocadamente sugerir que os *policy-makers* resolvem problemas públicos de forma sistemática e linear e por não ilustrar corretamente as nuances e a complexidade da *public policy-making*.

Várias abordagens – da ciência econômica e da ciência política – são comumente empregadas para estudar a política pública, cada uma com suas potencialidades e limitações.

⁴⁵ Howlett e Ramesh, em sua obra de 2003, apresentam variados autores, suas diferentes descrições do ciclo da política e a lógica comum que estes modelos seguem.

⁴⁶ Considerando o foco desse trabalho, e os objetivos a que se propõe alcançar, os estágios de implementação e avaliação da política serão apenas mencionados.

Algumas teorias de política pública podem ser agrupadas em abordagens dedutivas ou indutivas. Dentre as teorias dedutivas, destacam-se: a teoria da escolha racional, teoria social marxista ou neo-institucionalismo centrado no ator. Já as teorias indutivas, diferentemente das anteriores que aplicam máximas universais para o estudo dos fenômenos políticos, são construídas tendo por base os múltiplos estudos empíricos sobre um determinado fenômeno e são distinguidas por seu foco sobre os indivíduos, sobre os grupos, e sobre as estruturas em seus esforços para explicar o mundo político e a *public policy-making*⁴⁷.

Para os autores, existe uma tendência na literatura dedutiva de se aplicar *insights* teóricos preconcebidos a situações concretas de *public policy-making*. Embora esse método permita que se observe a existência de divergências entre o comportamento real e o previsto, “muitos pesquisadores de viés dedutivo, muitas vezes, parecem esquecer-se da natureza contingente de suas hipóteses e da necessidade de testar e refinar, constantemente, seus pressupostos contra evidência empírica” (p. 48).

Analisando as diferentes teorias e as diversas abordagens sobre os fenômenos sociais da *public policy-making*, Howlett e Ramesh (2003) consideram que os esforços teóricos, que explicam a *policy-making*, devem permanecer focados no nível intermediário ao invés de buscar uma síntese das teorias sociais, políticas e econômicas em geral. A análise política precisa “de um esquema referencial de análise que permita levar em conta toda a gama de fatores que afetam a política pública e que permita testar hipóteses por meio da análise empírica da realidade que os analistas estão tentando descrever e compreender” (p. 49). Assim, os estudos empíricos podem ser úteis por possibilitar uma teoria e compreensão sobre a *public policy-making*.

As várias abordagens e teorias de política pública colocam a importância dos indivíduos, dos grupos e das instituições no processo da política pública. As teorias econômicas do bem-estar social e da *public choice*, por exemplo, consideram os indivíduos como os agentes que modelam as políticas, enquanto o pluralismo e o marxismo constroem suas teorias sobre a base referencial de grupo ou classe, atribuindo primazia aos grupos organizados. Observa-se assim, que grande parte das teorias reflete o “entendimento que tanto os atores como as instituições desempenham um papel crucial no processo político, embora uns possam ser mais importantes que outros em situações específicas” (p. 52).

Souza (2007), ao analisar as principais contribuições da literatura na análise de políticas públicas e ao assinalar alguns modelos explicativos que ajudam a compreender as

⁴⁷ Para um estudo detalhado das teorias dedutivas e indutivas, ver Howlett e Ramesh (2003).

ações dos governos em relação às políticas públicas ⁴⁸, extrai e sintetiza alguns elementos principais, a saber: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, ele faz; embora materializada nos governos, a política pública não se restringe aos participantes formais envolvendo, assim, vários atores e níveis de decisão; a política pública é abrangente e extrapola as leis e as regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública é uma política de longo prazo, embora também tenha impactos em curto prazo; a política pública implica processos subseqüentes – implementação, execução e avaliação – após sua decisão; diferentemente dos estudos sobre política social – com foco nas conseqüências e nos resultados da política – a política pública focaliza os processos, atores e a construção de regras.

Para a autora, o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelas premissas do chamado neo-institucionalismo, que enfatiza a importância do papel das instituições nos processos de decisão e formulação de políticas públicas. Sob esse aspecto, Howlett e Ramesh (2003) destacam a importância dos fatores institucionais que modelam a forma pela qual indivíduos e grupos interpretam, perseguem e alcançam seus objetivos. É nesse sentido que alguns arranjos institucionais são mais favoráveis à *policy-making* e implementação efetivas de política pública do que outros.

Howlett e Ramesh (2003) desenvolvem o conceito de subsistema de política pública compreendido como “espaço em que os atores relevantes discutem as questões políticas, exercem persuasão e fazem barganhas em favor de seus interesses” (p. 54). É nesse espaço que os atores, a partir dos processos de interação, abrem mão ou modificam seus objetivos em troca de concessões dos outros. O subsistema político inclui tanto os atores que participam com mais frequência e estão, assim, profundamente engajados num processo político – fazem parte de redes de interesse – como também atores que se envolvem apenas periféricamente – pertencem a comunidades de discurso.

A competência dos Estados para a criação e implementação de políticas públicas está relacionada com duas dimensões da organização dos Estados Nacionais: a autonomia e a capacidade. A autonomia se refere à liberdade que o Estado deve ter para responder ou não às pressões societárias; trata-se de propiciar uma *policy-making* que promova o bem-estar

⁴⁸Souza (2007), ao fazer um levantamento sobre o estado da arte da pesquisa em políticas públicas, arrola alguns modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas: o incrementalismo (Lindblom, 1979 e Caiden e Wildavsky, 1980 e 1992); o ciclo da política pública; o modelo Garbage Can (Cohen, March e Olsen, 1972); o da coalização de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993), arenas sociais; modelo do “equilíbrio interrompido” (Baumgartner e Jones, 1993) e os modelos influenciados pelo “gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.

coletivo e não apenas o bem-estar de alguns grupos. A capacidade, por sua vez, trata da implementação de políticas públicas efetivas. Os autores consideram que a “unidade dentro e entre os vários níveis, repartições e órgãos do governo e os níveis elevados de competência burocrática são considerados cruciais para aumentar a capacidade do Estado” (p. 62).

Dentre os atores estatais que participam dos processos de discussão das questões políticas, Howlett e Ramesh (2003) destacam os chamados funcionários de carreira que lidam diretamente com a política pública e a administração. Para os autores, esses funcionários, que ajudam o executivo na realização de suas tarefas, são as figuras centrais nos subsistemas políticos.

Todavia, a capacidade do Estado não se limita a como ele se organiza internamente; diz respeito, ainda, à forma como ele se relaciona com a sociedade, cujas demandas devem ser resolvidas através de políticas públicas adequadas. Nesse aspecto, a capacidade do Estado para desenvolver e implementar políticas de forma efetiva, depende do apoio de atores sociais proeminentes. Como destacam os autores, “a unidade dentro e entre os grupos sociais também conta para um ambiente político estável, que facilita a *policy-making* e promove a implementação efetiva políticas estáveis”. Os autores concluem que a melhor situação, no que se refere à “criação e implementação de políticas, é que o estado e a sociedade sejam ambos fortes, com uma profunda parceria entre eles” (p. 71).

Atores empresariais são vistos como tendo um importante papel na determinação das potencialidades políticas de um Estado. Para os autores, isso se deve ao “papel vital que cada um exerce no processo de produção, que é, em toda sociedade, uma atividade fundamental, com efeitos que vão muito além da economia” (p. 72). Entretanto, tão poderosos quanto os empresários são os trabalhadores, que estão inseridos nos subsistemas políticos e representados por suas organizações coletivas. Para os autores, a eficácia da participação de organizações coletivas dependerá de fatores institucionais e contextuais. Todavia, “a determinante mais importante da capacidade dos trabalhadores de influenciarem o processo político e seus resultados é sua própria organização interna” (p. 74).

Outros atores políticos, ligados às estruturas e instituições da democracia representativa, devem ser destacados nos processos de *policy-making*, de acordo com Howlett e Ramesh (2003), a saber: o público, os institutos de pesquisa, os partidos políticos, a comunicação de massa e os grupos de interesse.

Howlett e Ramesh (2003) consideram que o “público” tem um papel direto relativamente pequeno no processo de política pública uma vez que nos “estados democráticos liberais as decisões políticas são tomadas por instituições representativas que

atribuem poder a atores especializados para determinar o escopo e o conteúdo das políticas públicas, em vez de o próprio público determiná-las” (p. 74). É dessa forma que para participar nos processos de política pública, o “público” se vale das eleições, embora isso não seja garantia de que seus interesses sejam respondidos satisfatoriamente.

Os pesquisadores que trabalham em universidades, institutos de pesquisa e *think-tanks*⁴⁹ formam por sua vez um outro conjunto significativo de atores sociais que participam no processo político; dedicam-se ao estudo de questões políticas e categorias de problemas. Os *think-tanks* “atrelam sua pesquisa e recomendações aos políticos que, supostamente, têm disposição favorável às idéias que estão em jogo”. Buscam originalidade em suas idéias e, despendem grandes energias para divulgar suas descobertas.

Nas fronteiras entre o Estado e os atores societários, encontram-se os partidos políticos que tendem a influenciar a política pública de uma maneira indireta. Eles raramente encontram-se representados nos subsistemas políticos, embora os atores no subsistema sejam influenciados pelo partido ao qual estão filiados. Para Howlett e Ramesh (2003), o papel exercido pelos partidos políticos, “ao proverem em pessoal para os executivos e legislativos políticos, evidentemente, lhes permite uma influência considerável sobre o conteúdo das decisões políticas tomadas por esses indivíduos, inclusive das relacionadas com a provisão de pessoal para o serviço público do escalão superior” (p. 81).

Por sua vez, os meios de comunicação se constituem como outro ator intermediário atuante no processo de *policy-making*; influenciam significativamente tanto as preferências do governo quanto as da sociedade em relação à identificação dos problemas públicos e suas soluções. Todavia, assim como os partidos políticos, os meios de comunicação não têm um papel direto e permanente nos vários estágios do processo político. Não se deve ignorar, entretanto, que na composição de uma agenda o papel dos meios de comunicação é particularmente significativo. Os autores advertem que “a exposição dos problemas públicos e soluções propostas pelos meios de comunicação, com frequência, condiciona o modo pelo qual eles são entendidos pelo público e muitos membros do governo, impedindo dessa forma algumas alternativas e tornando a escolha de outras, mais provável” (p. 82).

⁴⁹ Os autores definem *think-tanks* como organizações independentes que têm o objetivo de influenciar as políticas públicas a partir de pesquisas multidisciplinares. Destacam como *think-tanks* nos Estados Unidos o *Brookings* o *Brookings Institution*, o *American Enterprise Institute* e o *Urban Institute*. No Canadá, incluem o *C.D. Howe Institute*, o *Fraser Institute*, o *Canadian Centre for Policy Alternatives* e o *Institute for Research on Public Policy*. E na Grã-Bretanha, os principais *think-tanks* compreendem o *Policy Studies Institute* e o *National Institute for Economic and Social Research*.

Por fim, os chamados grupos de interesse destacam-se por sua importância significativa nos processos de *policy-making*. Os autores consideram que embora a *policy-making* seja considerada campo de competência exclusivo do governo, e particularmente do executivo e da burocracia, os grupos de interesse têm desempenhado um papel significativo no processo. O conhecimento é considerado como um dos recursos mais importantes destes grupos de interesse. Assim, “considerando-se que a *policy-making* é um processo altamente intensivo de informação, quem detém informações pode, normalmente esperar desempenhar um papel importante nele”. Nesse sentido, “os políticos e os burocratas, com frequência, julgam que a informação provida pelos grupos de interesse especial é indispensável ao desempenho de suas tarefas” (p. 83).

Os autores concluem que os subsistemas envolvem, assim, tanto atores do Estado como da sociedade em complexos sistemas de interação e que nos sistemas políticos democráticos, os recursos de informação e poder dos grupos de interesse fazem deles membros-chave desses subsistemas políticos.

Sobre essa questão, Côrtes (2007) chama a atenção para o fato de que nas sociedades complexas, dotadas de organizações estatais grandes, segmentadas e sofisticadas, a decisão política não ocorre em um lugar central claramente definido, mas passa por atores sociais coletivos e individuais influentes, a saber, os profissionais, servidores públicos localizados em postos de comando, ministros, secretários e *policy communities*⁵⁰. É nesse contexto de *policy networks* que “atores se confrontam, articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas” (p. 133). A autora destaca o papel dos servidores públicos que são considerados como altamente influentes na formulação e execução de políticas sociais. Se antes eram considerados agentes impessoais cumpridores de ordens e politicamente neutros, hoje essa imagem se modificou. Os servidores públicos, por deter informações e os meios essenciais para a implementação de políticas, efetivamente podem tomar decisões. Assim, “dependendo de suas preferências político-ideológicas, eles podem promover diferentes tipos de participação” (135).

É em função da complexidade do processo de tomada de decisão que Côrtes (2007) considera que as *policy communities* vêm substituindo o centro político tradicional. Destacam-se, assim, acadêmicos, profissionais e grupos de interesse, que, a partir do

⁵⁰ O conceito de *policy communities* se refere a um número relativamente estável de membros que compartilham valores e visão sobre os resultados desejáveis de uma política setorial. As *policy communities* fazem parte do processo político de *policy networks* (HECLO, 1978; CÔRTEZ, (2007).

estabelecimento de conexões com servidores em altos cargos na burocracia dos Ministérios ou Secretarias, influenciam o processo de tomada de decisão nas diferentes áreas do governo.

A montagem da agenda – que tem impacto decisivo em todo o processo político e seus resultados – pode ser considerada como o primeiro e talvez o mais crítico dos estágios do ciclo da política pública (HOWLETT e RAMESH, 2003).

A expressão “agenda” se refere para Thomas A. Birkland (2007) a uma coleção de problemas, entendimento de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que ganham atenção dos integrantes da sociedade e membros do governo. Inclui uma série de crenças sobre a existência e a magnitude dos problemas e como estes deveriam ser adereçados pelo governo, setor privado, organizações não lucrativas, ou através da ação conjunta por algumas ou todas essas instituições.

No momento da montagem da agenda, tanto os atores internacionais e domésticos, quanto o próprio governo colocam demandas por solução governamental de certos problemas reconhecidos como problemas públicos ⁵¹. Assim, em sua essência, “a montagem da agenda diz respeito ao reconhecimento de um problema por parte do governo” ou ainda “o modo pelo qual um problema passa a ser interpretado como problema público” (HOWLETT e RAMESH, 2003, p.122).

A agenda da política (*politics*) ou da *policy-making* é criada, para os autores, “a partir da história, das tradições, atitudes e crenças de um povo, contidas e codificadas em termos de seu discurso político”. Para se entender a montagem da agenda, assim, é necessário compreender de que modo as demandas por uma política são feitas pelos indivíduos e/ou grupos e como são respondidas pelo governo.

Vários modelos teóricos diferentes de comportamento para a montagem da agenda foram desenvolvidos por estudiosos de *policy-making*, ao longo dos anos. Desde o chamado modelo simples de mão única (*one way*), que “vê os governos respondendo de maneira semi-automática a mudanças de grande escala na sociedade, até modelos em que se vê que a relação entre o estado e os atores sociais tem uma natureza muito mais dialética ou inter-relacionada” (p. 123). Esses diferentes modelos de montagem da agenda têm a ver com a natureza dos atores que iniciam a discussão política e a maneira como o governo se envolve nesse processo. Assim Howlett e Ramesh (2003) esclarecem essa discussão: a questão central na montagem da agenda se refere “(1) a natureza do subsistema político envolvido no

⁵¹ Howlett e Ramesh (2003) destacam que estudos mais recentes que discutem o que constitui um problema público passaram a admitir que o reconhecimento do problema é de fato um processo socialmente construído. Assim, os “problemas” que são alvo de montagem da agenda devem ser construídos no reino do discurso público e privado.

problema, que determina se são estatais ou societários os atores que iniciam o processo, e (2) o nível de apoio público em favor da solução" (p. 140). Portanto, na montagem da agenda, a definição e interpretação de problemas é um processo altamente nebuloso, que nem sempre leva a definições claras e consensuais sobre eles.

Dois modelos, para Capella (2007), têm sido utilizados para explicar de que forma uma questão política específica se torna importante em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda: o Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por Kingdon (2003) e o Modelo de Equilíbrio Pontuado de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993)⁵².

Howlett e Ramesh (2003) destacam que o modelo de John Kingdon trata a questão das influências estatais e não estatais sobre a montagem de agenda. O foco desse modelo está no papel desempenhado pelos políticos dentro e fora do governo, que se aproveitam das oportunidades de montagem da agenda – janelas políticas – para transpor questões para as agendas formais do governo. Os autores destacam os três conjuntos de variáveis ou fluxos decisórios que, para Kingdon (2003), interagem sobre a montagem de agenda, a saber: problemas, soluções ou alternativas e a política.

O fluxo do problema (*problem stream*) refere-se às percepções de problemas enquanto problemas públicos que requerem ação governamental; o modelo busca compreender de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Os problemas despertam a necessidade de ação através de três mecanismos: indicadores – custos de um programa, taxas de mortalidade, de desemprego etc.; eventos, crises e símbolos – concentram a atenção em um determinado assunto e reforçam a percepção existente em relação a ele; e *feedback* das ações governamentais – monitoramento das ações, acompanhamento das atividades (HOWLETT e RAMESH, 2003; CAPELLA, 2007). O essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais que envolvem interpretação; não bastam, portanto, indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks*. Capella (2007) destaca que a definição do problema é fundamental para a estratégia política. “A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting” (p. 91).

⁵² Sobre as bases teóricas, benefícios para a compreensão dos processos de formação de agenda governamental e principais críticas construídas sobre esses diferentes modelos, ver Capella (2007) e Howlett e Ramesh (2003)

No fluxo político, (*policy stream*) *experts* e analistas – pesquisadores, assessores, parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos – examinam os problemas e propõem alternativas para eles. Esse é o momento em que as várias possibilidades são exploradas e reduzidas; “algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas”. A autora observa que esse é um momento de seleção competitiva em que as idéias que se mostram “viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2007, p. 91). É partindo, assim, de um grande número de idéias e de processos de persuasão para que essas idéias sejam difundidas, que possíveis alternativas emergem. Para a autora, o modelo destaca a “centralidade das idéias, das interpretações e da argumentação no processo de formulação das políticas” e se constitui em “um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica desse processo” (p. 93).

O fluxo político é composto pela dimensão política que segue dinâmica e regras próprias; nele as “coalizões são construídas em um processo de barganha e negociação política” (CAPELLA, 2007, p. 95). Compõem-se de fatores como “clima” ou “humor” nacional – diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um período determinado de tempo; forças políticas organizadas – representadas pela pressão de grupos de interesse; e mudança dentro do governo – pessoas, gestão, chefias.

Embora operem em trilhas diferentes, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – em suas trajetórias se cruzam gerando oportunidade de mudança da agenda. Como destaca Capella (2007, p. 95), “nesse momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda”.

Capella (2007) destaca ainda um aspecto central no modelo de Kingdon (2003). Trata-se da idéia de que alguns atores têm influência na definição da agenda. Os chamados “atores visíveis” recebem atenção da imprensa e do público e assim exercem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental. Outros atores, entretanto, têm maior influência na definição das alternativas; são os “participantes invisíveis” que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação. Como atores visíveis, pode-se salientar a figura do presidente, ministros, secretários-executivos dos Ministérios, senadores, deputados, partidos políticos, grupos de interesse, mídia e opinião pública. Como atores invisíveis, que

têm influência predominante sobre a geração de alternativas e soluções, destacam-se os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Considerando os processos de discussão, debate e persuasão entre os atores interessados na política, Baumgartner e Jones (1991, 1993, 1994) desenvolveram um modelo que ajuda a explicar os padrões típicos do comportamento de montagem de agenda encontrado nos Estados democráticos (HOWLETT e RAMESH, 2003). Para Capella (2007), o modelo do equilíbrio desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993) traz proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional. Para os autores, o contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções e as imagens sustentam arranjos institucionais que incentivam ou restringem a mudança na agenda. Consideram, assim, que “a forma como uma política é compreendida e discutida, ou seja, a ‘imagem’ de um problema político é significativa por causa do modo como ela influencia os membros ou sócios nos subsistemas políticos relevantes” (apud HOWLETT e RAMESH, 2003, p. 140). Dessa forma, os autores argumentam que:

Quando eles são retratados como problemas técnicos e não como questões sociais, os *experts* podem dominar o processo de tomada de decisão. Quando as implicações éticas, sociais ou políticas dessas políticas assumem o centro de cena, uma gama muito mais ampla de participantes pode subitamente ficar envolvida. (BAUMGARTNER e JONES, 1991).

Assim, as *policy images* “são idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões” (CAPELLA, 2007, p. 112).

As estratégias adotadas pelos grupos em geral se enquadram em dois tipos. No primeiro, os grupos podem publicizar um problema com o propósito de alterar sua cena, estimulando o público a exigir que os governos o resolvam. Na segunda abordagem, os grupos envolvidos no subsistema político que não gostam das políticas que estão sendo desenvolvidas ou discutidas pelos governos procuram alterar os arranjos institucionais segundo os quais o subsistema opera com o objetivo de expandir ou contrair o número de seus membros (HOWLETT e RAMESH, 2003).

Analisando os dois modelos acima, Capella (2007) considera que ambos compreendem que a definição de uma questão expressa em uma imagem ou símbolo, é central ao estudo da formação da agenda. Compartilham, ainda, a idéia de que um problema não está

ligado necessariamente a uma solução. Uma questão de fundamental importância nesse trabalho se refere à participação dos grupos de interesse na montagem da agenda. Para Kingdom (2003), os grupos de interesse são considerados “um dos atores mais importantes fora da estrutura governamental. Todavia, sua atuação se dá mais no sentido de bloquear questões do que leva-las à agenda” (CAPELLA, 2007, p. 118). Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, “acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante na definição de questões, especialmente quando elas afetam a opinião pública” (p. 119).

Em síntese, deve-se considerar como fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal “o modo como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e as maneiras pelas quais as alternativas são apresentadas e selecionadas” (CAPELLA, 2007, p. 1221).

Thomas A. Birkland (2007) considera que a montagem de agenda é um processo pelo qual problemas e soluções alternativas ganham ou perdem atenção do público e da elite. Esse processo torna-se conflituoso visto que nenhuma sociedade ou instituição política é capaz de adereçar todas as possíveis alternativas a todos os problemas que surgem em um determinado momento. Nesse sentido, diferentes grupos com seus diferentes interesses buscam espaço na definição da agenda pública e lutam para que as questões de seus interesses permaneçam na mesma. Assim, a pressão social e normas culturais assumem mais importância do que as leis para restringir a entrada de determinadas questões na agenda.

Mesmo quando um problema é inserido na agenda, pode haver um grau considerável de controvérsia e competição sobre como definir o problema, incluindo as causas do problema e as políticas que mais provavelmente irão solucioná-lo. Assim, a elaboração da agenda deve considerar que alguns grupos são mais poderosos do que outros, no sentido de que são mais aptos a influenciar os resultados de debates políticos (BIRKLAND, 2007).

Os grupos que buscam poder na montagem da agenda se utilizam de duas estratégias, a saber: levar o problema a público pela utilização de símbolos e imagens induzindo à empatia e apelar para os níveis mais altos de tomada de decisão quanto à montagem de agenda.

Deve-se reconhecer que os grupos pró-mudança, como outros grupos de interesse mais poderosos, irão geralmente se aglutinar em coalizões defensivas. Trata-se de uma coalizão de grupos que, para ganhar espaço na agenda, se juntam baseados no compartilhamento de crenças sobre uma determinada questão ou problema.

O processo de definição de um problema é chamado de construção social, isto é, as maneiras pelas quais a sociedade e os vários interesses estruturam e detalham o histórico desses problemas e como estes chegaram a sua situação atual. A construção social de um

problema é vinculada, assim, à existência de estruturas sociais, políticas e ideológicas em um dado momento. Um grupo capaz de retratar efetivamente uma questão será privilegiado caso alguma decisão for tomada nesse sentido.

Analisando a questão da construção da agenda na era da globalização, Majone (2007) ressalta que os procedimentos da elaboração política nacional – incluindo o processo de montagem de agenda – são afetados pela crescente interdependência política e econômica entre as nações. Sob esse aspecto, deve-se considerar a importância das influências exógenas na agenda doméstica. Isso pode conseqüentemente inibir a construção de uma agenda nacional e ainda resultar em um canal, para expressão das preferências democráticas, mais limitado. Por outro lado, pode cooperar para uma melhor qualidade da elaboração política, no sentido de que os líderes nacionais se tornam mais conscientes dos impactos internacionais de suas decisões. Além disso, algumas vezes, é possível transferir os poderes de *policy-making* do nível nacional para o internacional através da cooperação entre as nações. Na verdade, adverte o autor, uma maior transparência na tomada de decisão pública e a busca por novas formas de *accountability*, estão relacionadas, parcialmente, com a crescente interdependência política e econômica.

No passado, a análise política foi centrada no Estado quase que por definição e a maioria das idéias e técnicas de análise refletiam seus locais de origem. Entretanto, a idéia de governança é muito mais ampla que a de governo; assim, para manter sua relevância às novas gerações de *policy makers* públicos e privados, a análise política em geral, e o estudo da montagem de agenda em particular, devem considerar a amplitude da idéia de governança (MAJONE, 2007).

Birkland (2007) considera que “o estudo de montagem de agenda é particularmente frutífero, pois ajuda a compreender como grupos de poder e agenda interagem para delimitar o debate de políticas públicas” (p. 77). Assim como os demais estágios do ciclo de política, a montagem de agenda não ocorre do nada. A probabilidade do surgimento de um assunto na agenda depende de seu grau de importância, dos atores envolvidos, das relações institucionais e, geralmente, de fatores sociais e políticos que podem ser explicados, embora imprevisíveis.

O segundo estágio fundamental no ciclo de elaboração de política pública se refere à formulação da política; é quando após o reconhecimento da existência de um problema público e o reconhecimento da necessidade de se fazer alguma coisa a respeito, os *policy-makers* decidem-se por um curso de ação. A etapa de formulação da política implica se avaliar as possíveis soluções para os problemas políticos ou, ainda, explorar as várias opções disponíveis para enfrentá-los.

Howlett e Ramesh (2003) destacam que “o processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções é a substância do segundo estágio no ciclo da política pública” (p. 143) e é um processo tão nebuloso, como o anterior. Nesse sentido, mesmo tendo havido, na fase anterior, um acordo por parte dos *policy-makers* em relação à existência de um problema, eles talvez não compartilhem do mesmo entendimento sobre suas causas ou desdobramentos. Assim, “deve-se, portanto, admitir que a busca de solução para um problema será polêmica e sujeita a uma grande variedade de pressões, muitas vezes anulando os esforços desenvolvidos no sentido de considerar as opções políticas de uma maneira racional ou sistemática” (p.144).

O processo difuso e complexo da formulação de políticas públicas é explicitado por Jones (1984, p. 78) apud Howlett e Ramesh (2003, p. 145) que descreve algumas características da formulação de políticas:

1. A formulação não precisa se limitar a um conjunto de atores. Assim, pode haver dois ou mais grupos de formulação produzindo propostas concorrentes (ou complementares).
2. A formulação pode prosseguir sem uma clara definição do problema ou sem que os formuladores tenham jamais tido algum contato com os grupos afetados.
3. Não há uma coincidência necessária entre a formulação e determinadas instituições, embora esta seja uma atividade freqüente de órgãos burocráticos.
4. A formulação e a reformulação podem ocorrer durante um longo período de tempo, sem jamais se conseguir apoio suficiente para uma ou outra proposta.
5. Muitas vezes, há diversos pontos de apelação, em todo e qualquer nível, para quem perde no processo de formulação.
6. O próprio processo nunca tem efeitos neutros, imparciais. Alguém ganha e alguém perde, mesmo nas operações da ciência.

Uma das características comuns que envolvem os processos de formulação de políticas se refere ao reconhecimento das limitações e restrições técnicas e políticas das ações do Estado. Assim, ao pensar sobre as ações dos *policy-makers*, devem-se considerar as limitações que restringem a escolha de ações propostas. Para Howlett e Ramesh (2003), as restrições encontradas pelos membros dos subsistemas políticos podem ser de substância ou de procedimento. As restrições substantivas são inerentes à natureza do próprio problema. Os problemas substantivos “são, portanto, ‘objetivos’, no sentido de que sua redefinição não os faz desaparecerem, e sua resolução total ou parcial, requer o uso de recursos e capacidades do estado como dinheiro, informação, pessoal, e/ou exercício de autoridade estatal” (p. 145). As restrições procedimentais – institucionais ou táticas – por sua vez, têm a ver com os

procedimentos envolvidos na adoção de uma opção ou de sua execução. Estas restrições que inibem a escolha de algumas opções políticas e promovem outras “incluem provisões constitucionais, a organização do estado e da sociedade e padrões estabelecidos de idéias e crenças” (p. 146).

Os autores destacam, assim, o significado que têm para a formulação de políticas a natureza dos atores políticos presentes nesse estágio do ciclo político, assim como suas idéias e conhecimentos sobre a viabilidade técnica e política dos cursos de ação possíveis. Embora defendam estudos empíricos para análise de formulação de política pública, consideram possível estabelecer alguns parâmetros que ajudam a responder às seguintes questões: Quem está de fato envolvido no processo de formulação de política? Quais são as qualificações requeridas para a participação?

Os atores relevantes na etapa da formulação de políticas, em geral, se restringem aos membros dos subsistemas políticos – que possuem um nível mínimo de conhecimento sobre a área em questão –, diferentemente do estágio da montagem da agenda, em que teoricamente todo o universo político pode estar envolvido nas deliberações e ações políticas. Isso coloca para Howlett e Ramesh (2003), a importância que os subsistemas políticos têm no processo da formulação de políticas. Trata-se, portanto, de identificar os atores chave nos subsistemas políticos, as razões que os reúnem, o modo como interagem e o efeito que sua interação tem sobre a política.

Assim, a estrutura do subsistema afeta em grande medida o desenvolvimento ou não de determinados tipos de opções políticas. Os autores reconhecem que isso “se deve ao fato de as opções desenvolvidas – quer afetem os objetivos das políticas, as especificações programáticas, os tipos de instrumentos ou seus componentes – serem afetadas pela presença ou ausência de novos atores e novas idéias no estágio da formulação de políticas” (p. 159).

Essa questão que se refere à importância não apenas da entrada de novos atores como também à de novas idéias nos subsistemas políticos é facilmente compreendida a partir da ilustração abaixo:

Ilustração 09 - Modelo de estilos de formulação de políticas

		Entrada de novos Atores	
		Sim	Não
Entrada de novas Idéias	Sim	Renovação da política (subsistemas abertos)	Reforma programática (subsistemas contestados)
	Não	Experimentação da política (subsistemas resistentes)	Ajustamento de instrumento (Subsistemas fechados)

Fonte: Howlett e Ramesh, 2003

Howlett e Ramesh (2003) consideram que “a existência de subsistemas abertos a novas idéias e novos atores é necessária para o surgimento de opções pertinentes aos objetivos políticos no estágio da formulação de políticas” (p.158). Se a abertura de um subsistema for apenas para atores e não para idéias, ou vice-versa, é provável que as opções que surjam se refiram apenas a alterações nas especificações programáticas ou nos tipos de instrumento.

Assim, concluem os autores, “as opções políticas seriamente consideradas para adoção na agenda institucional e os tipos de soluções ou opções tidas como viáveis à solução de problemas políticos dependem, em grande parte, da natureza e motivação dos atores chave presentes nos subsistemas políticos” (p. 159).

Para Mara S. Sidney (2007), a formulação da política – que envolve identificar e/ou criar um conjunto de alternativas políticas para adereçar um problema político já reconhecido e definido, e posteriormente reduzi-las possibilitando uma decisão política definitiva – é parte da fase de decisão prévia no ciclo de política.

Atualmente, na literatura focada na formulação política, utiliza-se o conceito de design da política. Basicamente os estudiosos que adotam essa abordagem objetivam a redução da casualidade da formulação política, evidenciando e, posteriormente, estruturando o processo; objetivam a construção de um modelo que possa aprimorar o entendimento, a análise e a avaliação dos processos políticos e suas conseqüências.

A autora, recuperando Cochran e Malone, 1999 destaca que esta etapa do ciclo da política pública é circundada por perguntas do tipo: “Qual é o plano para lidar com o problema? Quais são as metas e as prioridades? Quais opções são viáveis para alcançar estas metas? Quais são os custos e benefícios de cada opção específica? Quais externalidades, positivas ou negativas, associam-se a cada alternativa?”;

Para a formulação política, faz-se necessária a identificação das amplas linhas de abordagem do problema, e, posteriormente, do conjunto específico de mecanismos políticos – esboçar a linguagem alternativa ou regulatória, por exemplo – que as constituem. A seleção a partir deste grupo reduzido de alternativas requer a aplicação de alguns critérios, a saber: o acesso político, os custos, benefícios, etc. Assim, a formulação política é claramente uma fase crítica do ciclo de política. Isto porque, além de um menor número de participantes estar envolvido nesta fase do ciclo do que nas fases anteriores, esse processo também expressa e aloca poder entre interesses sociais, políticos e econômicos. Nesse sentido, a escolha de alternativas é a escolha de conflitos e a escolha de conflitos aloca poder (SIDNEY, 2007).

A autora ressalta a importância da identificação dos atores envolvidos no processo de formulação da política. Significa pensar sobre suas crenças e motivações, julgamentos e suas percepções do contexto político.

As abordagens para instrumentos políticos catalogam os tipos genéricos de instrumentos que podem ser utilizados no design da política. Para Salamon (2002), apud Sidney (2007, p. 82) “a escolha de instrumentos é caracterizada como política e operacional”. Requer, continua a autora, habilidades distintas de gerenciamento e conhecimento, pois a escolha de instrumentos em última instância influencia a natureza do gerenciamento público.

Assim, toda política pública possui um design – “um modelo de idéias e instrumentos – para ser identificada e analisada” (p. 84). É possível identificar a partir do design político alguns elementos: os objetivos, os agentes, a estrutura de implementação, os instrumentos e as regras.

Após um problema público ter entrado na agenda política e após terem sido propostas várias opções para sua resolução, o governo faz opção por uma dessas propostas. Essa é a etapa da tomada de decisão que declara, formal ou informalmente, a intenção por parte dos atores públicos de se empreender ou não alguma ação:

A escolha entre as alternativas de política que foram geradas e seus prováveis efeitos sobre o problema em apreço. É o estágio mais evidentemente político, na medida em que as muitas soluções potenciais para certo problema devem ser de algum modo reduzidas a apenas uma ou umas poucas selecionadas e preparadas para uso. Obviamente, em sua maior parte, as escolhas possíveis não serão todas realizadas e a decisão de não tomar determinados cursos de ação é parte da seleção como o é a definição final do melhor curso.

Howlett e Ramesh (2003) consideram que esta definição coloca vários pontos importantes sobre o estágio da tomada de decisão do ciclo político. Em primeiro lugar, a tomada de decisão não é sinônimo de todo o processo de tomada de decisão político-administrativa; é antes, “um estágio firmemente alicerçado nos estágios anteriores do ciclo de uma política”. Implica, portanto, “fazer escolhas a partir de um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas – conforme identificadas no processo de formulação da política – com vistas a resolver um problema público”. Em segundo lugar, os autores consideram que essa definição ressalta o fato de que diferentes tipos de decisão podem resultar de um processo decisório; “as decisões podem ser ‘positivas’, no sentido de que elas alteram o *status quo* de alguma maneira, ou podem ser ‘negativas’, no sentido de que não o alteram” (p163). Em terceiro lugar, essa definição salienta que a tomada de decisão política não é um exercício técnico, mas um processo de natureza inerentemente política.

Como já destacado anteriormente, na medida em que o processo da política pública se aproxima do estágio da tomada de decisão, o número dos atores políticos relevantes diminui de forma substancial. Se na montagem da agenda estão envolvidos diferentes atores estatais e societários que podem virtualmente atuar e envolver-se no processo de montagem da agenda, no estágio da formulação da política, o número de atores, embora potencialmente grande, tende a se restringir aos atores estatais e societários que são membros de um subsistema político específico. Por fim, na hora da decisão sobre uma opção específica, “o grupo relevante de atores políticos se restringe quase que invariavelmente àqueles que têm capacidade e autoridade para tomar decisões públicas vinculativas”. O estágio da tomada de decisão política envolve, assim, na maior parte das vezes, apenas os atores que ocupam cargos formais no governo. Todavia, outros atores – incluindo os não estatais e os que pertencem a outros governos – “podem e, evidentemente, de fato se engajam em vários tipos de atividades de *lobby*, com vistas a persuadir, estimular e às vezes até a coagir os ocupantes de cargos oficiais a adotarem as opções de sua preferência” (p. 165).

Vários modelos foram desenvolvidos para ajudar a descrever, conceituar e analisar os processos de tomada de decisão em situações simples e complexas⁵³. A variedade de diferentes estilos de tomada de decisão, e a “probabilidade de um modelo se impor pode ser determinada com alguma certeza pelo exame da natureza dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão e das restrições sob as quais eles atuam” (p. 167). A discussão sobre esses diferentes modelos aponta que o estágio de tomada de decisão, assim como os estágios

⁵³ Howlett e Ramesh (2003) especificam, em sua obra, os elementos desses modelos e discutem seu sucesso e suas limitações no trato com os processos de tomada de decisão nos governos.

anteriores – da montagem da agenda e da formulação da política – é influenciado pela natureza do subsistema político envolvido e pelas restrições sob as quais operam os atores políticos-chave, nesse caso os tomadores de decisão oficiais.

Pensando sobre os processos de persuasão e barganha na elaboração de política pública, Susskind (2007) considera que os mesmos nem sempre alcançam resultados justos, eficientes, estáveis ou sábios como a população pode desejar. A construção do consenso ou a abordagem de ganhos mútuos, nesse sentido, é mais positiva. O diálogo pode aprimorar o entendimento se este for o objetivo, mas sozinho não resultará em acordos, especialmente quando valores e não somente interesses estiverem em jogo.

O autor considera que a barganha ainda será utilizada em muitas situações de elaboração de políticas públicas, mas a utilização dessa abordagem dificulta o estabelecimento de acordos e quando o consegue, este tende a ser irrelevante gerando desconfiança quanto ao governo.

A importância dos consensos se dá por suplementarem as práticas de representatividade democrática não podendo, entretanto, substituí-las. Embora ainda existam grandes obstáculos à institucionalização do consenso, principalmente por parte de membros da esfera pública, a construção de consenso valoriza as negociações de ganho mútuo e cria um novo papel para um tipo de ator emergente – profissional imparcial facilitador de acordos (SUSSKIND, 2007).

O processo de consenso⁵⁴ é fundamental na etapa de tomada de decisão política. Pode nessa, e em outras etapas do ciclo de política apresentar-se através de cinco etapas: reunião – mapeamento dos conflitos e levantamento das expectativas; participação – grupos aceitam participar do processo de construção do consenso; deliberação – coordenador imparcial responsabiliza-se pelo mapeamento de possíveis soluções e idéias de ação; decisão – não ocorre pelo voto, mas busca atingir a unanimidade; “o consenso pode não ser implementado caso um grupo chave com poder de veto recuse-se a apoiar o acordo” (p. 286); e implementação – o produto de um consenso não é a decisão final, mas uma proposta.

A ilustração abaixo, elaborada por Susskind (2007), sintetiza os passos essenciais para a construção do consenso.

⁵⁴ Susskind (2007) considera que as abordagens que levam ao ganho mútuo podem aumentar a legitimidade do governo e reduzir os custos de ação coletiva a longo termo.

Ilustração 10 - Passos essenciais para construção de consenso

Congregação	Esclarecer responsabilidades	Deliberar	Decidir	Implementar acordos
Iniciar discussão	Especificar papéis e responsabilidades dos congregados, facilitadores e representantes (incluindo alternados) e conselheiros	Objetivar a transparência	Buscar unanimidade num “pacote” de ganhos	Objetivar ratificação por circunscrição
Preparar a avaliação de questões		Procurar “entradas expert” em descobertas factuais coletivas		Apresentar propostas aprovadas àqueles com autoridade legal e responsabilidade para ação.
Utilizar avaliação para identificar os representantes de stakeholders apropriados	Formular as regras para o envolvimento de observadores	Objetivar a maximização dos ganhos conjuntos através de resolução colaborativa de problemas	Especificar contingente de compromissos, se apropriado	Garantir monitoramento da corrente implementação
Finalizar compromissos para consultar ou envolver os representantes de stakeholders apropriados	Montar a agenda e as regras	Utilizar da ajuda de um profissional neutro		
Decidir se haverá o processo de construção de consenso	Avaliar opções para comunicar junto aos representantes dos grupos a comunidade num todo	Separar invenção de compromisso	Guardar um documento dos acordos feitos pelos participantes	Garantir adaptação a mudanças circunstanciais
Certificar-se da concordância das autoridades no poder		Utilizar um único procedimento padrão		

Fonte: Susskind, 2007

O estágio da implementação no ciclo da política se refere ao momento em que as decisões políticas são transformadas em ação através dos programas ou políticas; pressupõe alocação de recursos, designação de pessoal e criação de regras.

Howlett e Ramesh (2003) chamam atenção para o papel da burocracia na implementação de políticas: “diferentes órgãos burocráticos, em diferentes níveis de governo (nacional, estadual ou provincial e local) estão envolvidos na implementação da política pública, cada um com seus próprios interesses, ambições e tradições, que de algum modo afetam o processo de implementação e dão forma a seus resultados” (p.188).

O processo de implementação de uma política pode aparecer como uma oportunidade para que os políticos, órgãos e outros membros dos subsistemas políticos possam dar continuidade às lutas que eles podem ter perdido em estágios anteriores do processo político, como na formulação de políticas ou, com mais frequência, na tomada de decisão. Isso significa que o financiamento contínuo de programas e projetos requer negociação contínua e discussões entre as áreas política e administrativa do Estado.

Assim, embora a força significativa no estágio de implementação do processo político seja dos tomadores de decisão oficiais – políticos e administrativos – associam-se a eles, neste estágio, outros membros dos subsistemas políticos; o número e o tipo de atores políticos, no estágio da implementação cada vez mais se parecem com os encontrados no estágio da formulação. Os autores destacam que “os *grupos alvos* – isto é, os grupos cujo comportamento se pretende ou se espera alterar com a ação governamental – desempenham um papel significativo, direto e indireto, no processo de implementação”, assim como o apoio público a uma determinada política também afeta sua implementação (p. 189).

Diferentes abordagens compartilham a visão de que a implementação não se limita à execução de decisões prévias ou à associação de objetivos e meios; ela só pode ser compreendida e avaliada em termos da extensão de atores e instituições existentes. Nesse sentido, “o processo de implementação e seus resultados são modelados por fatores políticos relacionados à capacidade do Estado e à complexidade do subsistema” (p. 204).

O processo de avaliação da política se refere ao momento em que membros interessados do subsistema político e do público avaliam o funcionamento e os efeitos da política, com o intuito de expressar apoio à política ou oposição a ela, ou cobrar mudanças na mesma. A avaliação vai determinar a eficácia da política pública em termos de seu propósito e resultado percebido e possibilitar que o problema e as soluções que ela envolve possam ser totalmente repensados; nesse momento o ciclo pode retornar ao estágio da montagem da agenda ou a um outro estágio do ciclo, ou pode, ainda, manter o *status quo*. Essa avaliação pode desencadear pequenas mudanças, profundas reformulações do problema ou ainda a total descontinuidade da política.

Assim, os espaços de avaliação de políticas públicas – avaliação administrativa, avaliação judicial e avaliação política – são mais amplos não sendo prerrogativa exclusiva do governo. Elas envolvem tanto burocratas e políticos do governo que lidam com a política em questão como também pessoas da comunidade e membros de organizações não governamentais dos subsistemas políticos.

Howlett e Ramesh (2003) ressaltam que “os resultados potenciais do estágio da avaliação de políticas do ciclo político são triplos: primeiro, uma *policy* pode ser julgada bem sucedida e continuar em seu formato atual; segundo, e muito mais característico, uma política pode ser julgada insuficiente em algum ponto e esforços são então feitos, ou sugeridos, para sua reforma e finalmente, uma política pode ser julgada um fracasso completo (ou sucesso), e pode ser finalizada” (p. 220).

Os autores concluem que a avaliação de políticas públicas deve ser vista como parte de um processo de conflito e de aprendizado no qual políticas públicas se desenvolvem e mudam baseadas nos sucessos e fracassos do passado e dos esforços conscientes para atingir o sucesso.

Consideramos que nos diferentes estágios do ciclo da política, os processos decisórios se pautam, na perspectiva da governança pública, nos padrões de coordenação descentralizada e horizontal. Assim, na construção de políticas públicas, Estado e sociedade, num processo constante de conflito, enfrentam o desafio do diálogo público. A sociedade civil, através de suas organizações, por um lado, busca seu direito de participar da gestão deliberativa das políticas públicas, e o Estado, por outro reconhece a importância do envolvimento de outros atores na formulação de políticas públicas e no seu processo. É nessa confluência que se faz necessária a governança pública, que, inspirada em teorias democráticas, pode cooperar para a expansão da esfera pública.

No caso analisado neste trabalho, existem evidências de que diferentes atores participam dos processos de decisão da política pública de economia solidária, a saber, os agentes estatais ou os atores que fazem parte da burocracia da SENAES e o movimento social de economia solidária, a partir de sua representação no FBES; atores que expressam sua heterogeneidade, seus interesses e suas diferentes preferências políticas.

Sob esses aspectos, é necessário que a governança pública, que tem as redes como sua matéria-prima, considere não só as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e grupos da sociedade civil, mas, ainda, que aspectos conflituosos e limitadores fazem parte dos processos de decisões dos governos. Essas questões serão brevemente apontadas no capítulo que se segue.

3.5 Redes: matéria-prima da governança pública

Marques (2003) salienta a importância da análise das redes para os estudos das relações entre o Estado e o setor privado e da permeabilidade do Estado. Para o autor, “as redes influenciam o desenrolar das políticas públicas e estruturam as relações (e a interpenetração) entre os campos público e privado” (p. 190). As redes, tanto quanto as instituições, influenciam os resultados dos processos políticos, assim como alteram estratégias e preferências de atores e grupos. Todavia, a existência de redes não garante a boa governança, embora todos os regimes de boa governança pareçam ser baseados em rede (EUROPEAN UNION).

Esse novo arranjo interorganizacional tem sido considerado fundamental para os processos de formulação e execução de políticas públicas. Se antes eram as estruturas organizacionais e unitárias as responsáveis pela definição e implementação das políticas, hoje adquirem relevância as estruturas policêntricas⁵⁵ e reticulares que põem ênfase nos “acordos que se estabelecem entre múltiplos atores envolvidos nos processos de desenho, implementação, controle e avaliação das políticas, englobando órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e mesmo instituições de mercado” (FLEURY e DUVERNEY, 2007, p. 07). Para os autores, a existência de redes é um fenômeno recente e cada vez mais presente; ela envolve diferentes atores que se vinculam entre si “por meio do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada” (p. 09).

As redes têm sido consideradas relevantes para os processos de governança e particularmente para os processos de administração de políticas e projetos que envolvem problemas complexos e recursos escassos, múltiplos atores, interação de agentes públicos e privados e crescente demanda por participação da sociedade. Todavia, salientam os autores, os desafios são inúmeros, tanto nos processos de decisão como nos de planejamento e avaliação das políticas sociais. Referem-se dentre outros aos processos de “negociação, geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos decisórios coletivos, estabelecimento de prioridades e acompanhamento” (p. 10).

⁵⁵ A formação de estruturas policêntricas, para Fleury e Duverney (2007), advém de “um contexto de ruptura com a concepção tradicional do Estado como núcleo praticamente excludente de representação, planejamento e condução da ação pública” (p. 10).

Deve-se considerar, ainda, que nos processos de governança, os atores coletivos, ao mesmo tempo em que se inserem nas estruturas políticas de governo, buscam preservar sua autonomia. Esse tem sido um dos desafios enfrentados pelos atores coletivos e implica “na instituição de espaços coletivos de negociação, para além de mero jogo de interesses, de modo que possam os atores negociar uma interpretação da realidade e uma conduta apropriada para a resolução de problemas coletivos” (FLEURY e DUVERNEY, 2007, p. 12).

A sociedade policêntrica formada por uma multiplicidade de atores que influenciam o processo político tem exigido formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Daí fica posta a necessidade de articulação entre os conceitos de governança pública, redes políticas e políticas públicas no atual cenário nacional e internacional.

A importância das redes para a governança pública é também salientada por Bevir (2004). O autor destaca que as idéias principais do sistema de governança incluem redes e parcerias. O sistema de governança deriva principalmente das crenças de que as redes são mais eficientes do que as hierarquias, e de que diálogo e consenso podem construir legitimidade política e então efetividade. Nesse sentido, a governança deve dar ênfase às redes e não ao mercado, à competição ou à nova gestão pública.

O sistema de governança, para Bevir, está compromissado, dessa forma, com os ideais de diálogo, participação, consenso, *empowerment* e inclusão social; exige, portanto, uma interpenetração da sociedade civil e Estado, uma mudança no papel do Estado, negociação, incorporação de atores não estatais dentro do processo político, ênfase na autogovernança local, níveis maiores de envolvimento público na tomada de decisão e uma confiança na política pública. Para o autor, os princípios normativos da governança (participação, *accountability*, efetividade e coerência) inspiram propostas de maior envolvimento da sociedade na formulação e implementação de política. A grande idéia, para Bevir é expandir a participação democrática.

Esse objetivo de maior participação implica em uma ampla mudança na natureza e no papel das instituições governamentais no que se refere à facilitação e negociação em redes. A governança deriva em parte da idéia institucionalista de que as redes constituem uma estrutura efetiva de distribuição de serviço e outras tarefas governamentais. Essa idéia, para Bevir (2004), sugere que governança será mais efetiva se for localizada em um amplo conjunto de instituições sobrepostas incorporando diversos conjuntos de atores. O Estado, nessa perspectiva, poderia estabelecer parceria com grupos privados e voluntários dentro da sociedade civil.

Assim, de acordo com o autor, o sistema de governança freqüentemente segue o neo-institucionalismo quando invoca redes de trabalho como uma forma eficiente de organização e, freqüentemente segue o comunitarismo quando invoca consenso e valores compartilhados como a base de uma ordem social efetiva. Nesse sentido, continua Bevir, os apelos a temas democráticos – participação dentro das redes de trabalho e diálogo como um meio de construir consenso – geralmente nascem por serem considerados meios de promover eficiência e efetividade.

As diferentes visões sobre redes criam variados desafios ao gerente público. Seria seu papel regular redes (no sentido de manter suas relações)? Eles agem como guardiões do interesse público? Ainda têm autoridade e legitimidade para exigir uma posição privilegiada na rede? Podem ser atores privilegiados na rede sem minar seu discurso? (RHODES, 1996).

Uma interpretação para as redes autogovernadas ⁵⁶ “sugere que cidadãos podem ganhar novamente o controle governamental através de sua participação nas redes como cliente e governantes criando, assim, a ‘administração pública pós-moderna’” (RHODES, 1996, p. 666). Todavia, há limites a esse novo papel do cidadão como cliente, pois governos podem restringir o acesso à informação limitando o conhecimento dos cidadãos.

Para Rhodes (2006), é essencial demonstrar a extensão do desafio enfrentado pela governança como redes interorganizacionais auto-organizadas. O estudo de redes levanta questões importantes para o estudo da burocracia e a *accountability* democrática, concedendo a estes assuntos uma significativa mudança. Assim, a governança como rede auto-organizada é um desafio para governabilidade porque, ao se tornarem autônomas, as redes podem resistir às orientações da burocracia central e podem ainda servir de exemplo de governar sem governo.

Embora exista uma vasta literatura de análise de redes que abrange desde a análise de redes sociais até a análise de sociedades em redes – em decorrência da revolução informacional – Rhodes (2006) se foca na análise de redes políticas, para ele definidas como “conjunto de vínculos formais institucionais e informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno de valores e interesses compartilhados e negociados na elaboração e implementação política” (p. 426) Para o autor, essa definição reforça o caráter interdependente dos atores; interdependência através da qual surge a política.

⁵⁶ Como já mencionado anteriormente, a governança como redes autogovernadas – autônomas e autogovernadas – implica a provisão de serviços a partir do intercâmbio com os diferentes setores formados por vários atores interdependentes.

O termo redes, quando referido à elaboração política, diz respeito à análise interorganizacional, à intermediação de interesses, e à governança. As redes, como análise interorganizacional, mais do que enfatizar a relação interpessoal entre indivíduos e instituições, enfatizam a relação estrutural entre instituições políticas como elementos cruciais em uma rede política.

Já as redes como intermediação de interesses focam os poucos grupos privilegiados com relações próximas aos governos. No que se refere a esse aspecto, Rhodes destaca que, no processo de implementação política, vários grupos buscam influenciar as decisões dos governos. Alguns grupos são “forasteiros” – suas demandas são irrealistas e seu comportamento é extremo, o que conduz ao seu afastamento. Outros são aceitos pelo governo, pois se vêem como co-responsáveis por suas expectativas, estando dispostos a trabalhar com o governo e através do governo para a concretização das mesmas – o governo por sua vez, necessita deles para garantir os objetivos de suas políticas. Ao longo dos anos, estes interesses tornam-se institucionalizados e as rotinas e padrões de interação entre governos e *insiders* formam as redes políticas (RHODES, 2006). As redes políticas – segundo Marsh e Rhodes 1992 – estão vinculadas em nível micro de análise, aos papéis e interesses do governo em decisões específicas da política e em nível macro, às questões mais amplas de distribuição do poder.

Por fim, Rhodes (2006) destaca as redes como governança. As raízes desta rede política estão na partilha de poder entre atores públicos e privados. Inicialmente essa vertente enfatizou o corporativismo, sendo posteriormente enfocadas as redes de governança, que consideravam como relevantes as relações entre Estado e sociedade civil.

Há duas grandes escolas que se diferenciam pela maneira como explicam o comportamento em redes, a saber: atores dependentes do poder ou atores que baseiam suas ações a partir da escolha racional. No primeiro caso, as redes políticas são dependentes dos recursos (de terceiros) para o alcance de suas metas; assim, necessitam do intercâmbio de recursos. Assemelhando-se a um jogo, ditam-se regras e estratégias para controlar este intercâmbio, com autonomia relativa do governo. Já na escolha racional, as redes são arranjos institucionais específicos que lidam com “típicos problemas políticos”. Nesse caso, a política é o resultado de interações de recursos e atores racionais cujas capacidades, preferências e percepções são largamente, mas não completamente, moldadas por normas institucionalizadas pelas quais eles interagem (SCHARPF, 1997 apud RHODES, 2006).

As redes são, para Rhodes (2006), uma configuração institucional através da qual atores públicos e privados interagem. São instituições informalmente organizadas, em que as

regras acordadas constroem confiança e estabelecem a comunicação reduzindo também a incerteza; elas são a base da coordenação não hierárquica.

Mas o que faz com que atores, movidos por diferentes interesses e racionalidades de ação, se envolvam em arranjos de governança pública? Ou ainda, que estímulos de cooperação animam atores com diferentes interesses? Essas questões são levantadas por Heidemann e Kissler (2006) no trabalho intitulado “Governança Pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade?”. Os autores analisam os pactos municipais de trabalho ⁵⁷ na Alemanha como uma nova forma de criação de redes políticas, sob o ponto de vista das possibilidades e dos obstáculos para a governança pública. As experiências práticas e os resultados científicos sobre o funcionamento das redes locais e parcerias mostraram que as concepções de governança pública são pautadas por um enfoque pluralista que implica um arranjo aberto para todos os participantes, e que as redes sociais e alianças podem ser entendidas como um novo modelo político. Para os autores, as redes sociais, as alianças e as parcerias, na esfera local e regional, servem como matéria-prima para o surgimento da governança pública.

As redes têm a função de “reunir atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente conflitantes, viabilizando seu trabalho conjunto”. Os atores “devem sujeitar-se aos processos de negociação, aceitar os resultados negociados e ajustar-se uns aos outros” (HEIDEMANN e KISSLER 2006, p. 15). As redes pressupõem, portanto, que todos os parceiros se envolvam em processos de aprendizagem e construam efetivamente, a partir da negociação e consenso, as bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua; devem garantir a autonomia dos participantes, e a participação no controle sobre os resultados e as avaliações.

Mas retomando as questões iniciais, ou seja, o que motiva diferentes atores a se envolverem em processos de governança, os autores consideram que a resposta poderia residir na existência de valores compartilhados. Mas, a motivação para a cooperação e para a participação em arranjos de governança pública está relacionada à possibilidade de ganho por parte dos diferentes atores. Nesse aspecto, as redes possibilitam aos atores a resolução de problemas a partir da ação conjunta. Ação conjunta que implica não apenas consenso, cooperação, acordos e confiança como pressupostos para a cooperação entre aliados nos processos de governança pública, mas também conflitos e disputas.

⁵⁷ Essas alianças municipais de trabalho (com longa tradição na Alemanha) têm por objetivo, a partir do estabelecimento de redes sociais, alianças e parcerias, a criação de postos de trabalho e conseqüente enfrentamento das crises econômicas e sociopolíticas que geram o desemprego em massa.

É através da interação dos participantes na rede de política que os interesses individuais e a perseguição de objetivos comuns deixam de ser o foco e a ênfase se volta para os processos comunicacionais que permitem que os membros compartilhem valores, conhecimentos e percepções dos problemas. Assim, é limitada a idéia de que a participação de um determinado ator na rede é consequência de suas próprias carências e “do mero comportamento maximizador para atingir seu objetivo pessoal ou organizacional”. Na verdade, a construção de uma rede pressupõe valores compartilhados que vão além dos objetivos particulares que permanecem. Para se chegar a essa congruência de valores, é necessária a criação de “espaços de barganha, onde as percepções, valores e interesses possam ser confrontados e negociados” (FLEURY e DUVERNEY, 2007 p. 27).

A preocupação com as novas formas de criação de redes políticas, sob o ponto de vista das possibilidades e dos obstáculos para a governança pública tem ocupado um papel importante nas sociedades contemporâneas. Com o intuito de levantar, sistematizar e avaliar o conhecimento acumulado sobre redes sociais no país e as práticas a elas relacionadas, o Núcleo de Pesquisas Estudos e Formação da Rede de Informações para o Terceiro Setor (NUPEF/RITS) realizou um estudo exploratório no período de 1996 a 2006, sobre o tema redes, que teve como base a plataforma Lattes do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq).

Os resultados da pesquisa identificam que os estudos das redes sociais remontam àqueles desenvolvidos entre as décadas de 1930-1980 no âmbito da Antropologia e Sociologia, que começaram “a utilizar as metáforas de “tecido” e “teia” para dar conta das relações de “entrelaçamento” e de “interconexão” através das quais as interações humanas e as ações coletivas são articuladas” (AGUIAR, 2006 p. 8). Nos últimos anos, predominaram estudos com forte base empírica que se focaram em análises das estruturas de conexões entre indivíduos e grupos sociais.

A pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisas Estudos e Formação da Rede de Informações para o Terceiro Setor identificou focos temáticos recorrentes em três grupos de áreas de conhecimento: a) ciências humanas – multidisciplinar; b) ciências sociais aplicadas – administração e economia; c) ciências sociais aplicadas – comunicação e ciência da informação.

Nas ciências humanas (multidisciplinar), o foco está nas relações interpessoais cotidianas baseadas em subjetividades e processos de construção de identidades; nas relações familiares, comunitárias e associativas por afinidades; e aquelas que visam dar apoio a pessoas que vivem em condições precárias ou em situação de risco. Já nas ciências sociais, a ênfase está nas ações coletivas, não-institucionalizadas, voltadas para defesa da cidadania, nas

redes de movimentos sociais e nas redes de organizações do Terceiro Setor. Os pesquisadores da ciência política, por sua vez, “observam as relações com o estado em ”redes de atores”, “redes de poder”, “redes de clientela”, que buscam intermediar interesses sobre as políticas públicas e os mecanismos de governança” (AGUIAR, 2006, p. 22).

Para os pesquisadores da administração, o foco está nas relações intra e interorganizacionais nas quais se destacam as interações informais neste contexto; nas redes de cooperação “empresariais”; nas redes de organizações do Terceiro Setor, e na formação de aglomerados de empresas em arranjos produtivos locais. Associam “redes de atores” a valores e papéis como confiança, comprometimento, compartilhamento de significados, reciprocidade, cooperação, liderança e protagonismo. Nesta área, são típicos os estudos sobre: processos de desenvolvimento local e regional apoiados em redes, e sobre as redes sociais voltadas para democracia eletrônica, a governança do setor público, a filantropia empresarial e a responsabilidade social.

Para os pesquisadores da área de Comunicação e Ciência da Informação, as “redes sociais” são indissociáveis das “redes digitais” ou “redes virtuais”. Neste contexto, a “rede de redes” aparece nas pesquisas como instrumento de governança. Pode-se destacar que, como nas demais áreas, “há pouca atenção às relações socioculturais e socioeducativas – que interessam as organizações da sociedade civil comprometidas com a emancipação e o “empoderamento” das populações menos favorecidas da sociedade brasileira” (AGUIAR, 2006, p. 24).

É a partir da década de 1990 que as redes sociais começam a despertar o interesse acadêmico no Brasil, mas somente a partir do ano 2000, sob impacto do uso da internet, a produção nacional se desenvolve. Para Aguiar (2006), “as redes sociais são métodos de interações que sempre visam algum tipo de mudança concreta na vida do indivíduo, no coletivo e/ou na(s) organização (ões) envolvidos”. A atuação em rede (*network*) é uma forma fundamental de expressão dos interesses individuais e coletivos, e é resultado do aumento da complexidade da vida cotidiana nas diferentes sociedades. Assim, continua a autora, os “elementos que compõe a estrutura da rede (nós, elos, vínculos e papéis) são indissociáveis de sua dinâmica (frequência, intensidade e qualidade dos fluxos) entre os nós” (p. 12).

As redes sociais devem ser compreendidas, assim, como relações entre pessoas, “estejam elas interagindo em causa própria, em defesa de outrem, ou em nome de uma organização” (p. 12). Outra característica das redes sociais é que são abertas à participação (por afinidades) e não deterministas nos seus fins; diferentemente do sistema em rede que

tende a ser delimitado por critérios formais de participação e determinista (com funções pré-estabelecidas).

Inúmeras têm sido as metáforas utilizadas para representar as redes (da árvore, da malha ou trama e teia); todavia todas remetem a inter-relações, associações encadeadas, interações, relações de comunicação e/ou intercâmbio de informação. A diferença pode ser observada em “como a informação flui entre os nós, no grau de complexidade das interações e na dinâmica da rede ao longo do tempo” (p. 13). As redes sociais podem, assim, ser fomentadas por indivíduos ou grupos com poder de liderança, que articulam pessoas em torno de interesses, necessidades, e/ou objetivos (estratégicos e táticos) comuns.

Aguiar (2006) destaca que a organização e a análise de uma rede social devem levar em conta dois aspectos indissociáveis: a sua estrutura e a sua dinâmica. A estrutura diz respeito aos componentes da rede, a saber:

- a) os “nós” – indivíduos e atores que circulam e/ou trocam informação;
- b) os elos – que unem dois ou mais nós (interesses, afinidades e objetivos táticos ou estratégicos);
- c) os tipos de vínculos estabelecidos entre os nós – nas redes não-mediadas por um nó central qualquer pessoa pode manter vínculos fortes ou fracos, recíprocos ou não. O indivíduo pode comunicar-se freqüentemente sobre o mesmo assunto com diferentes pessoas e eleger um nó preferencial para interagir sobre múltiplos conteúdos; e
- d) os papéis que cada nó exerce nas inter-relações e no fluxo de informações; nós ativos (tomam a iniciativa da comunicação e alimentam a rede de informações relevantes com maior freqüência), nó focal (que recebe o maior fluxo de mensagens da rede), isolados (que mantêm um comportamento passivo na rede), líderes de opinião (pessoas que influenciam a rede), especialistas (pessoas reconhecidas como detentoras de certos conhecimentos e/ou experiências vitais para a dinâmica e os objetivos da rede) e ponte (único elemento de ligação entre uma ou mais redes).

Outro aspecto que deve ser considerado para a análise de uma rede social diz respeito à dinâmica, que corresponde ao processo de desenvolvimento das relações – espaço-temporais – estabelecidas na rede. Esse processo de desenvolvimento pode ser observado por quatro aspectos: o padrão do fluxo de informação entre os nós; o ritmo das interconexões e do fluxo de informação; os graus de participação dos integrantes da rede (freqüência e qualidade na comunicação) e os efeitos dessa participação nos demais membros e no desenvolvimento da rede.

Os graus de participação em uma rede dependem: “do interesse dos integrantes na temática da rede e nos conteúdos nela veiculados; do fluxo de mensagens que estimulem a participação; das ações comunicativas que propiciam a interação dos nós; das barreiras e facilidades dos participantes para lidar com os meios e recursos de interação” (AGUIAR, 2006, p. 16).

Uma característica importante das redes se refere a sua tendência à fluidez, pois mesmo quando as redes são direcionadas para objetivos pré-definidos, não é possível prever ou controlar o surgimento de todas as suas interações. Esse é um dos motivos que torna o planejamento minucioso de uma rede imutável em uma tarefa complexa.

Ao contrário de Castells, que acredita em redes como estruturas abertas, com possibilidade de expansão ilimitada, necessariamente evolutivas e como qualquer conjunto de “nós” interconectados, a autora aponta que elas também podem encolher ao perder “nós” (sem que isso signifique uma perda de identidade).

Castells (1998) destaca que, com o objetivo de manter algumas de suas capacidades de gestão, os governos nacionais sobrevivem sob uma nova forma de Estado – rede do Estado – que liga o Estado a instituições internacionais, regionais, governos locais e a organizações não-governamentais numa rede de interação e compartilhamento na tomada de decisões. Se no período industrial as grandes fábricas de produção em massa eram o elemento base de desenvolvimento e disseminação de novas fontes de energia, na era da informação o elemento base são as redes. “A rede é simplesmente um conjunto de nós interconectados. Pode haver hierarquia mas não há centro. Relações entre nós são assimétricas, mas todas elas são necessárias para o bom funcionamento da rede” (p. 05). A rede, assim, é ao mesmo tempo centralizada e descentralizada. Pode ser coordenada sem que haja um centro, e em vez de determinações, há interações.

Para Castells (1998), as redes respondem, por sua adaptação contínua e flexibilidade extrema, aos requisitos da economia global; transformam continuamente as demandas econômicas, as tecnologias inovadoras e as múltiplas estratégias (individuais, culturais e políticas) implantadas por vários atores. Sua força está na flexibilidade, na capacidade de descentralização e adaptação a novas tarefas e demandas sem destruir as regras básicas de organização ou modificar seus objetivos últimos. Todavia, a fraqueza fundamental das redes tem sido a dificuldade de coordenação a um objetivo comum ou um propósito focado.

Aguiar (2006, p. 17) considera que Castells “pasteuriza diferentes padrões e processos de enredamento considerando como equivalentes nós humanos e não-humanos”. Para a autora, Castells não considera que a “estrutura e a dinâmica de uma rede dependem dos perfis

dos nós que a configuram, dos objetivos de ação coletiva propostos e da qualidade, intensidade, e frequência das inter-relações” (p. 17).

Na perspectiva de Prado (2000), a naturalização da rede por Castells impede que ele discuta o enredamento da mesma e ainda, de que maneira este enredamento serve aos interesses de uma globalização neoliberal.

Assim, para Prado, o discurso de Castells naturaliza na medida em que 1) fala da rede de modo não específico, cabendo aí, um significado demasiado alargado; 2) fala da rede como uma paisagem dada, sem tematizar seu processo de constituição; 3) não fala de um confronto, ocultando o conflito básico entre as redes neoliberais de produção, do discurso neoliberal naturalizador das redes, e as redes de resistência.

Como se pode observar, diversos autores articulam a noção de redes com as tecnologias de informação. Embora apresentando diversidades de definições, as semelhanças se referem à compreensão das redes como fios, malhas e teias que formam um tecido comum. Sugerem ainda, de forma geral, fluxo e movimento que indicam uma aproximação com várias áreas de conhecimento. Nas ciências sociais, a rede diz respeito ao conjunto de relações sociais estabelecidas entre um conjunto de atores e também entre os próprios atores e refere-se ainda aos movimentos pouco institucionalizados.

Para Sonia Acioli ⁵⁸ (2007), três abordagens têm sido utilizadas nos estudos de redes. A primeira é uma abordagem metafórica voltada para a filosofia de rede ou a uma aproximação conceitual. A segunda, uma abordagem analítica, põe foco na metodologia de análise de redes. E, por último, uma abordagem tecnológica voltada para as redes de conexão (redes eletrônicas, de informações, e interorganizacionais). Para Acioli, essas diferentes abordagens parecem conter um núcleo semelhante, pois relacionam-se diretamente com a informação, compreendida como processo de troca permanente e ainda relacionam as redes à imagem de fios, malhas e teias que formam um tecido comum.

Tanto para o uso metafórico quanto para o uso analítico, a concepção básica de redes “seria a de que a configuração de vínculos interpessoais, intercruzados, são de forma inespecífica conectados às ações destas pessoas e às instituições da sociedade”. Assim, a idéia que permeia a metáfora de redes “é a de indivíduos em sociedade, ligados por laços sociais, os quais podem ser reforçados ou entrarem em conflito entre si” (p. 03). Portanto, a análise de

⁵⁸ Sônia Acioli (2007) destaca que a noção de redes/redes sociais, nasce na antropologia social, sendo que a primeira aproximação remonta à Claude Lévi-Strauss em sua análise etnográfica das estruturas elementares de parentesco.

redes, que envolve um grande número de membros, se inicia pela análise do indivíduo e seus contatos mais diretos.

Todavia, as unidades de uma rede podem ser os grupos e não necessariamente os indivíduos. Nesse sentido, a realidade social pode ser analisada a partir das relações sociais (e não a partir dos atributos dos indivíduos) e a partir da identificação de cliques⁵⁹ que podem ser elos importantes na troca de determinado tipo de informações. Convém destacar as redes interorganizacionais como redes institucionais com maior grau de formalização – têm sua composição geralmente pré-definida e relacionada à determinada política institucional.

Para Acioli (2007), dentre os autores que utilizam a metáfora rede, destaca-se Norbert Elias (1994) – com a idéia de que a sociedade pode ser compreendida como uma rede de indivíduos em constante relação e interdependência; e Milton Santos (1996) – com a perspectiva de que as redes integram e desintegram e incluem um movimento social de dinâmicas locais e globais, indicando uma tensão entre as forças de globalização e de localização. Já a abordagem tecnológica que tem Castells (1999) como um de seus representantes, tem utilizado o termo rede no sentido de acesso às informações através de redes de computadores. Por fim, o uso analítico de rede ou ainda a metodologia da análise de redes tem sido utilizada na análise das redes de movimentos vinculada aos estudos do campo dos movimentos sociais. Essa abordagem conta com a contribuição de Ilse Scherer-Warren (1996), que considera que os estudos que se utilizam da análise de redes para a compreensão das ações coletivas apontam para a idéia de que as ações coletivas surgem de redes que interagem e influenciam-se mutuamente.

O estudo da literatura identificou que rede é um tema que tem incorporado grupos de campos teóricos diversos. Acioli (2007) alerta que os pressupostos de flexibilidade, democratização, menor grau de hierarquização e ampliação de espaços públicos de negociação devem ser atentamente observados, evitando a compreensão das redes como capazes de criar uma pseudo-igualdade.

Para Marques (2000), três são os usos possíveis de redes no campo das ciências sociais. O primeiro se refere à utilização de rede como metáfora que trabalha com a idéia de que entidades, indivíduos, ou idéias estão de alguma forma conectados entre si. O segundo utiliza redes sob um aspecto normativo, que diz respeito à normatização como forma de as organizações alcançarem certos objetivos (fluxos da economia regional, ou técnicas da área de administração de empresas). Finalmente, uma terceira maneira de utilização de redes diz

⁵⁹ Para a autora “cliques” são entendidas como grupos de atores direta e fortemente ligados a todos os outros.

respeito especificamente à análise de redes sociais com foco nas relações sociais; neste sentido, não se consideram as redes apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, “mas também como método para a descrição e a análise dos padrões de relação nela presentes” (p. 32).

As recentes análises da teoria social que utilizam redes reforçam a preocupação da fundação de uma “sociologia relacional”, cujo foco está nas relações sociais ao invés de estar nos atributos de grupos e indivíduos. Assim, “dados de atributo dizem respeito às características ou qualidades de indivíduos ou grupos, enquanto dados relacionais envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si, e não podem ser reduzidos às propriedades dos agentes individuais” (p. 33).

Isso não significa que as características ou atributos não sejam relevantes para descrição ou explicação de fenômenos, realidades e conjunturas; as características ou atributos “não dizem respeito propriamente às ações sociais, mas, na melhor hipótese a seus agentes” (p. 33).

Marques destaca duas grandes linhas em que a análise de redes se desenvolveu. A primeira – realizada até o início de 1970 – enfocava os vínculos entre entidades e a distribuição destas em rede e explorava “apenas a conectividade em redes de menores proporções, utilizando-se de sociogramas” (p. 33). A partir de inovações técnicas e desenvolvimentos metodológicos – após 1970 – as análises centraram-se também nas posições e na estrutura das redes. Esta linha de análise, para Marques, “parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre as estruturas presentes, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores” (p. 34). Sob estes aspectos, as redes tanto constroem as ações e as estratégias como também as constroem e re-constroem continuamente.

O autor conclui que “para a análise de redes sociais, as posições na rede não definem as ações e estratégias dos agentes: as redes constroem os movimentos, alteram preferências, restringem e moldam a racionalidade e ajudam na construção de identidades, mas são ao mesmo tempo transformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais” (p. 35).

São basicamente três os conjuntos de análise que dialogam entre si e que estão presentes na literatura de redes, a saber: os estudos sobre elite, poder e corporações, com foco na estrutura da economia e nas elites políticas ou ainda, na interação entre elas; os estudos sobre políticas públicas, que pressupõem interação em uma *policy network*, entre entidades públicas, privadas, indivíduos e grupos, para o desenvolvimento de políticas do Estado, com ênfase nas características institucionais, nos padrões de relação pré-existentes e nos recursos e

diversos atores; e as análises de organizações, que se aproximam da psicologia e da sociologia das organizações.

No campo da administração pública, a emergência do conceito de redes veio suprir as deficiências das abordagens teóricas tradicionais ⁶⁰, que não mais ofereciam explicações suficientes para a crescente fragmentação e interdependência dos formatos organizacionais. Assim, é que a literatura de administração pública incorpora um “novo paradigma de gestão pública fundamentado na concepção de redes como resposta aos processos de transformação da estrutura do Estado e de suas relações com a sociedade civil”. Sob estes aspectos, as redes são compreendidas como “único referencial capaz de responder com eficácia e eficiência aos desafios atuais da administração pública, como espaço de construção da democracia” (FLEURY e DUVERNEY, p. 41).

Ao analisar a literatura internacional de administração pública, os autores concluem que as redes são estruturas extremamente complexas – interligam Estado e sociedade a partir de vínculos formais e informais, e alteram as relações clássicas de gestão e de inserção dos atores sociais no processo de produção de políticas públicas – cuja gestão requer estratégias específicas e inovadoras. A teoria das redes, no campo da administração pública, é vista, assim, como instrumento necessário para orientar as ações do Estado frente aos novos desafios.

Os autores destacam duas tendências de formação conceitual na literatura de administração pública. A primeira perspectiva, chamada de generalizante, define as características básicas das redes sem se aprofundar nas questões que dizem respeito aos elementos que a compõem, à sua abrangência e à sua formação externa. Nesse caso, as redes são vistas como estruturas policêntricas nas quais não se evidenciam as propriedades dos nós e a natureza dos vínculos.

Já a perspectiva específica de produção conceitual na teoria das redes, possibilita uma visão mais detalhada e profunda da estrutura da rede; preocupa-se tanto com os aspectos técnicos e gerenciais, quanto com os de coordenação política e de construção da governança ⁶¹. Cabe destacar que as abordagens mais específicas sobre redes, na literatura de administração pública, surgem da constatação de que os processos de gestão do Estado estão relacionados com a dinâmica de suas relações externas. Quatro abordagens específicas podem ser identificadas na análise da literatura internacional, a saber: a abordagem que identifica o

⁶⁰ Alguns destes aspectos já foram mencionados neste trabalho, quando da discussão da governança no campo da administração pública.

⁶¹ Para uma análise mais profunda sobre a *Perspectiva Generalizante* e *Perspectiva Específica*, ver Fleury e Duverney 2007.

conceito de redes com os novos arranjos interorganizacionais de provisão de bens e serviços; a que identifica o conceito de redes com os sistemas de centros decisórios subjacentes às políticas públicas, dentro e fora do Estado; a que analisa as redes como forma de intermediação entre Estado e sociedade civil e, por fim, a que associa a noção de redes a relações específicas entre atores dentro e fora do Estado através de mecanismos de mobilização de recursos necessários ao exercício da governança democrática⁶².

Analisando o uso do conceito de redes na literatura de administração pública, os autores destacam alguns aspectos considerados essenciais à caracterização de redes enquanto fenômeno organizacional: existência de padrões estáveis de interação; padrões de interação que se formam entre atores que possuem um grau consistente de autonomia e a interdependência.

Para que as redes possam desenvolver suas potencialidades, é necessária uma institucionalidade que permita “combinar, explorar e potencializar as múltiplas capacidades dos atores ou organizações que dela fazem parte” (p. 75). Para que haja a formação das redes, entretanto, é necessário que essa interdependência seja aprofundada e canalizada para a realização de objetivos que possam proporcionar o mútuo fortalecimento dos atores envolvidos. Além disso, se faz necessária a construção coletiva de bases organizacionais que permitirão o monitoramento coletivo das políticas estabelecidas, e a redução das incertezas entre os atores envolvidos.

Os autores consideram que espaços interorganizacionais com altos níveis de institucionalidade têm maior densidade e envolvem um conjunto de atividades duradouras, planejadas e empreendidas coletivamente por atores que possuem poder de decisão. Entretanto, a alta institucionalidade pode ser um limite da coordenação interorganizacional quando pensada em relação à autonomia dos diferentes atores envolvidos na rede. Esse aspecto é salientado pelos autores que advertem que “as redes se formam a partir de atores autônomos cujas bases de poder se estabelecem em torno de arranjos de recursos que delimitam o núcleo de governança da rede” (p. 86).

Cabe destacar que, como existem “assimetrias em termos de posse de recursos e capacidade de mobilização, pode haver certa instrumentalização de outros atores de menor expressão, uma vez que, por motivos políticos, determinados atores podem ser excluídos” (p. 93).

⁶² Esses diferentes modelos serão abordados mais adiante.

Um aspecto importante das redes diz respeito à sua base política de sustentação. Para que isso possa efetivamente ocorrer, se faz necessária a construção interna de pactos capazes de dar representatividade aos grupos de interesse dentro da rede e, ainda, de tornar mais equitativa sua capacidade de representação. Fleury e Duverney (2007) destacam que esse processo possibilita a criação de padrões de compartilhamento de poder e contribui para o processo de institucionalidade da rede que é completado a partir da interação com as instâncias e os atores do ambiente externo às redes. Sob esses aspectos, os padrões de interdependência das redes passam a se referir às relações de coordenação interorganizacional e não mais às relações de cooperação interorganizacional.

A ilustração abaixo compara os diferentes padrões de interdependência:

Ilustração 11 - Comparação de padrões de interdependências

Crítérios	Cooperação	Coordenação
Regras e formalidade	Sem regras formais	Construção coletiva de regras formais
Metas e atividade enfatizadas	Ênfase nas ações e objetivos individuais	Ênfase nas ações e objetivos conjuntos
Implicações em termos de organizações verticais e horizontais	Sem implicações	Transformação das articulações verticais ou horizontais
Nível dos recursos envolvidos	Baixo nível de intercâmbio de recursos	Alto nível de intercâmbio
Atores diretamente envolvidos	Poucos atores- presença de atores dos níveis operacional e tático (pouco freqüente)	Grande quantidade de atores – envolvimento de atores do nível tático e estratégico
Compartilhamento de poder	Pouco compartilhamento	Maior grau de compartilhamento

Fonte: Fleury e Duverney, 2007

A coordenação interorganizacional realiza a gestão a partir da adoção de regras estabelecidas pelos diferentes atores: implica um padrão de interdependência e pressupõe, ainda, que os atores desenvolvam ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para os objetivos comuns. É a construção coletiva das regras formais, das normas e dos parâmetros que orientará a utilização dos recursos e reduzirá os riscos e incertezas presentes nos processos de coordenação interorganizacional. Assim, para o aprofundamento

das interdependências, é necessária a construção de uma institucionalidade que envolva compartilhamento de poder, processos decisórios coletivamente instituídos e uma gestão que considere a administração e a política inseparáveis. Para os autores, esse é um grande desafio que se impõe à condução do processo de coordenação interorganizacional.

Um padrão de interdependência em rede, assim, tem foco na coordenação de atividades e programas que geram complementaridade ou que envolvam recursos que gerem complementaridade entre as organizações envolvidas. Nesse sentido, cada organização da rede, mantendo o foco em suas próprias atividades, incorpora seletivamente à rede as atividades consideradas essenciais à realização de metas coletivas. No que se refere aos atores envolvidos, existe, na interdependência em rede, uma ampla inserção dos atores, tanto no nível operacional, quanto no tático e estratégico. O foco de poder decisório nas redes, nesse caso, é descentralizado e compartilhado.

Analisando os estudos sobre redes, Fleury e Duverney (2007) concluem que somente é possível dar respostas eficazes e eficientes aos problemas complexos de política pública quando atores e organizações, com autonomia decisória, se associam num padrão de interdependência de recursos em rede. Redes não marcadas pela preponderância política de um único ator ou organização, mas orientadas por processos de compartilhamento de poder e etapas decisórias coletivamente instituídas.

Recuperando Kenis e Schneider (1991), David Knoke (2007) destaca que uma rede de políticas públicas pode ser descrita tanto pelos vínculos estabelecidos entre os diferentes atores como por suas fronteiras. Os vínculos entre atores servem de canais de comunicação para o intercâmbio de informações, expertise, confiança e outros recursos políticos. Já as fronteiras de uma dada rede de política não são determinadas por instituições formais, mas são resultados de um processo de reconhecimento mútuo dependente da pertinência funcional e das raízes estruturais. Knoke (2007) considera que uma política pública nacional depende de múltiplas redes entre organizações formais. Esses vínculos permitem que coalizões opostas mobilizem recursos políticos em lutas coletivas para influenciar em decisões específicas da política pública. O autor ressalta, entretanto, que nessas lutas não há uma única organização política ganhadora que tenha seus interesses específicos garantidos.

Ao analisar as tipologias de rede encontradas na literatura, Börzel (1997, p. 2) chama a atenção para o fato que, embora sejam tratadas em diversas disciplinas e a partir de diversos conceitos, existe um entendimento comum de redes políticas como “relações de poder entre governo e grupos de interesse, nas quais recursos são intercambiados”. Assim, pode-se estabelecer um entendimento comum quando se trata de redes políticas que são

compreendidas como "um conjunto de relações relativamente estável, de natureza não hierárquica e interdependente, unindo diversos atores, que possuem interesses comuns em relação a uma política e que trocam recursos a fim de alcançar esses interesses reconhecendo que a cooperação é o melhor caminho para atingir objetivos comuns" (p. 01).

Para Börzel (1997), duas diferentes escolas de redes políticas podem ser identificadas no campo da política pública ⁶³, a saber, a escola de Intermediação de Interesses e a escola de governança. A ilustração abaixo, elaborada por Börzel (1997) sintetiza as duas escolas.

Ilustração 12 - Conceito de redes políticas

	Conceito Quantitativo de Rede	Conceito Qualitativo de Rede
	<i>Escola da Intermediação de Interesses</i>	<i>Escola da Governança</i>
<i>Redes Políticas como ferramenta analítica</i>	Redes Políticas como tipologia de relação entre Estado e Sociedade	Redes políticas como um modelo para analisar formas não-hierárquicas de interação entre atores públicos e privados na elaboração política
<i>Redes políticas como uma abordagem teórica</i>	Estruturas de redes políticas como fator determinante do processo político ou do resultado da política pública	Redes políticas como uma forma específica de Governança

Fonte: Börzel, 1997

A escola de intermediação de interesses interpreta as redes políticas como um termo genérico para formas diferentes de relações entre grupos de interesse e Estado. Assim, "considera as redes políticas como um conceito genérico que se aplica a todos os tipos de relações entre atores privados e públicos" (p. 02). A autora considera que as redes políticas pelo prisma da escola de intermediação de interesses têm sido amplamente utilizadas em estudos setoriais de elaboração política em diversos países. Sob estes aspectos, redes políticas são geralmente consideradas uma ferramenta analítica para examinar as relações de intercâmbio institucionalizadas entre Estado e organizações da sociedade civil; considera as diferenças setoriais e subsetoriais, o papel de atores públicos e privados, e as relações formais e informais entre eles. As redes políticas, nesse caso, refletem o poder ou status de interesses particulares em uma área política; elas influenciam e não determinam os resultados políticos.

⁶³ A distinção entre as duas escolas, para Börzel (1997), nem sempre está clara na literatura, mas elas não são mutuamente excludentes.

Analisando essa corrente, que vê as redes como uma forma de intermediação de interesses, Fleury e Duverney (2007) observam que a mesma tem origem na crítica feita ao pluralismo “que vê a organização e a competição dos grupos de interesses como algo externo ao Estado”. As redes de política indicam, assim, relações de dependência – nas quais se faz o intercâmbio de recursos – entre governo e grupos de interesses (p. 17).

A tipologia de classificação de redes, como sistema de intermediação de interesses, mais utilizada na literatura na década de 1990 é para Fleury e Duverney (2007) aquela desenvolvida por Marsh e Rhodes (1992). A partir dos critérios de composição, integração, recursos e poder nas redes, as mesmas podem ser classificadas entre os tipos ideais de comunidade política e rede pontual. As comunidades políticas, como a ilustração abaixo demonstra, são redes coesas formadas por atores que compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados. Nesse caso, a distribuição dos recursos são intercambiados e negociados. Na rede pontual, por outro lado, as relações, no que se refere à distribuição de recursos, são de consulta e não de negociação. Nesse caso, a desigualdade de poder é evidente e reflete a desigualdade de recursos e acesso.

Ilustração 13 - Tipologias ideais de redes de Marsh e Rhodes

Dimensão	Comunidade Política	Rede Pontual
Composição		
Número de Participantes	Extremamente limitado; alguns grupos são deliberadamente excluídos.	Ampla
Tipos de interesses	Predominam interesses econômicos e/ou profissionais	Ampla Variedade de interesses
Integração		
Frequência de interação	Frequente, de alta qualidade; interação de todos os grupos em todas as matérias relacionadas à política setorial	Variam em frequência e intensidade.
Continuidade	Composição, valores e resultados persistem ao longo do tempo	Acessos variam significativamente
Consenso	Todos compartilham valores básicos e aceitam a legitimidade dos resultados	Existe certa capacidade de concordância, mas os conflitos estão sempre presentes
Recursos		
Distribuição de recursos na rede	Todos possuem recursos; as relações são essencialmente de intercâmbio e negociação	Alguns podem ter recursos, mas estes são limitados; as relações básicas são de consulta, e não de barganha ou negociação
Distribuição de recursos nas organizações participantes	Hierárquica; os líderes podem cooptar os membros	Capacidade de regular os membros é variada e distribuída de forma dispersa.
Poder		
Poder	Igualdade relativa de poder entre os membros. Embora um grupo possa dominar, considera-se que isso beneficia a todos. Consiste num jogo de soma positiva	Desigualdade de poder, refletindo em desigualdade de recursos e acesso. Consiste num jogo de soma zero

Fonte: Marsh, 1997

Para Fleury e Duverney (2007), a tipologia desenvolvida por Marsh e Rhodes demonstra claramente que os grupos de interesse em termos de composição, integração, recursos e poder diferem significativamente e conseqüentemente diferem nas suas capacidades para influenciar as estruturas estatais. Essa questão traz à tona o debate sobre o princípio de igualdade na representação junto ao Estado e sobre a necessidade de se “ampliar a equidade de representação, a fim de evitar possíveis impasses e bloqueios por parte dos atores de menor capacidade” (p. 63). Assim, a noção de rede como sistema de intermediação de interesses é relevante para que se possa pensar sobre as diferenças de poder dentro da rede formada tanto por atores públicos quanto por atores não públicos.

A escola da governança, por sua vez, considera as redes políticas como uma forma específica de governança; como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações em que estes recursos estão amplamente dispersos entre atores privados e públicos. Assim, caracterizam “uma forma específica de interação público/privado na política pública (governança), baseada na coordenação não-hierárquica” (BÖRZEL, 1997, p. 02). A concepção de rede, nessa perspectiva, enfatiza a interação e interdependência de diferentes atores que coordenam suas ações através de interesses e recursos interdependentes. A autora destaca que o “contexto de redes como uma relação interorganizacional foca na estrutura e processos através dos quais a elaboração política conjunta é realizada – governança” (p. 04).

As redes políticas, nesse caso, são concebidas como uma forma particular de governança nos sistemas políticos modernos. O ponto de partida é a presunção de que as sociedades modernas são caracterizadas por diferenciação social, setorização e crescimento político que leva a uma “avalanche” política e “governança sob pressão”. Esse contexto traz como resultado uma interdependência funcional entre atores públicos e privados na elaboração política. Os governos dependem cada vez mais, nesse contexto, da cooperação e mobilização conjunta de recursos de atores políticos que não pertencem ao seu controle hierárquico. Essas mudanças têm permitido que governos mobilizem recursos políticos em situações em que os recursos estão amplamente dispersos entre atores públicos e privados, assim como favorecido a emergência de redes políticas como uma nova forma de governança que difere, então, das duas formas tradicionais de governança (hierarquia e mercado). Uma rede política inclui, assim, todos os atores envolvidos na elaboração e implementação de uma política no setor público; “são caracterizadas como relações predominantemente informais entre atores públicos e privados com interesses distintos, mas, interdependentes que objetivam a solução de problemas através de uma ação coletiva em um nível não hierárquico” (BÖRZEL, 1997, p. 04).

Nas arenas de tomada de decisão, as redes podem gerar vínculos informais inter e intraorganizacionais baseados na comunicação e confiança. Nesse sentido, a interação e comunicação podem ser usadas para solucionar problemas de tomadas de decisão. Nesse sentido, Börzel destaca que, por prover bases de conhecimento compartilhado, experiência e orientação normativa, as redes são úteis para a informação, a comunicação (a promoção do intercâmbio mútuo de informações reduz a insegurança) e o exercício complexo de tomada de decisão. Finalmente, “as redes podem contrabalancear as assimetrias de poder por prover canais adicionais de influência além de estruturas formais” (p. 05).

Por trás do conceito de rede como sistema de governança está o pressuposto de que os sistemas políticos das democracias ocidentais se encontram em processo de transformação. Essa é a opinião de Fleury e Duverney (2007), que concluem que o exercício do poder tem sido cada vez menos conduzido de forma centralizada sob a predominância do Estado. Sob esse aspecto se faz necessário, hoje, a construção de relações de interdependência e intercâmbio de recursos que se sustentem a partir de uma visão de complementaridade de interesses e confiança.

Thompson e Pforr (2005) consideram que os processos de *policymaking* – como mudança de relacionamento entre indivíduos, comunidades, organizações e governos – podem diferir consideravelmente dependendo do contexto. Os autores destacam a importância da escola alemã de governança que foi além das amplas descrições de redes políticas, considerando-as formas específicas de interação entre Estado e sociedade civil baseadas em formas não hierárquicas de coordenação.

Analisando as duas abordagens para o estudo de redes políticas, os autores, baseados em Börzel (1998), destacam que, diferindo da escola de intermediação por interesse que provê métodos para a análise das mudanças da relação Estado/sociedade na elaboração de políticas públicas, a escola da governança considera as mudanças reais na estrutura da política que refletem em transformações na relação Estado/sociedade ⁶⁴.

Enfatizam ainda que nesta segunda abordagem combinam-se teorias relevantes, a fim de melhor explicar sobre as relações público/privadas entre atores envolvidos na elaboração de políticas públicas. Assim, os atores constituem relações flexíveis (parte de um processo contínuo de elaboração da política) para dividir recursos e estabelecem ações coletivas na

⁶⁴ Thompson e Pforr (2005) acreditam que as pesquisas sobre redes políticas podem ser divididas, amplamente, em duas escolas de pensamento: a escola de intermediação de interesse (redes políticas como ferramenta analítica) e a escola da governança (redes políticas como uma forma de governança). Para os autores, as duas escolas trouxeram importantes contribuições para a conscientização sobre redes políticas através do desenvolvimento de conceitos, teorias e métodos de pesquisa.

elaboração da política. Este modelo, para os autores, auxilia na descrição de como as redes políticas deveriam ser: prescritivas e teóricas. A problemática desta abordagem decorre de seu caráter idealista que influi em seu poder explanatório – limitando-o – e conduz a desconsideração de fatores como: resistência à mudança e outras ambigüidades e deficiências.

Em seus estudos sobre a interrelação entre os conceitos de “redes políticas”, “boa governança” e “qualidade democrática” Thompson e Pforr (2005) utilizam o conceito de governança como “governança sem governo”, ou, um modo de governar mais alinhado à cooperação do que à intervenção do Estado em que atores do Estado e, não pertencentes a ele, se misturam em redes de políticas público/privadas. As redes de política, nesse sentido, enfatizam a importância do informal, dos processos descentralizados e das relações na elaboração das políticas públicas.

As duas definições, a saber, a governança e redes de política, refletem a redução da distinção entre Estado e sociedade civil. Considerando o aumento dos níveis de cooperação e colaboração entre os atores públicos e privados nas definições acima, se pode perceber que as redes de política representam uma forma mais democrática de governar. Por outro lado, na realidade, redes de política estão suscetíveis à corrupção, à falta de transparência e à transferência de responsabilidades. Para Thompson e Pforr (2005), nesse caso, a legitimidade democrática das redes de política pode ser então questionada. Os críticos das redes de política, por exemplo, as caracterizam como uma forma ilegítima de um interesse privado do governo que coloca nas mãos de fortes grupos de pressão, inúmeros lobistas e elites econômicas corruptas, a tomada de decisão. Referem-se a problemas como os voltados para as questões de *accountability*, transparência e integração que irão influenciar o desempenho democrático. Assim, esses críticos vêem as redes como uma séria ameaça à democracia, por desafiam os princípios fundamentais da democracia representativa.

Os autores destacam que, em uma situação ideal, “as redes políticas como forma de boa governança serão democráticas se todos os membros da rede tiverem oportunidades iguais de participação, controle e decisões políticas através de consenso e compromisso” (p. 05).

Thompson e Pforr (2005) concluem, assim, que a legitimidade democrática nas redes políticas é possível, quando as mesmas possibilitam um melhor engajamento da sociedade civil na elaboração da política pública, resultando em um desenvolvimento de estruturas de rede mais democráticas. Todavia, continuam, para o desenvolvimento de redes políticas como forma de boa governança, na prática, é necessário um debate sobre os mecanismos de elaboração das políticas e de tomada de decisão. Assim, os elementos básicos da democracia

– transparência e *accountability*, acesso, e receptividade em processos políticos – são sugeridos como possíveis indicadores na avaliação de qualidade democrática das redes políticas.

Uma abordagem teórica das redes de políticas com foco nas pessoas é desenvolvida por Rovere (1999) que considera que são as pessoas, e somente as pessoas, que são capazes de estabelecer vínculos. Assim, para o autor, “não se conectam cargos entre si, não se conectam instituições entre si, não se conectam computadores entre si”, mas pessoas se conectam entre si e estabelecem vínculos. Para o autor, assim, no processo de construção da rede existem diferentes níveis, “cujo conhecimento nos serve para organizarmos e para monitorarmos os graus de profundidade de uma rede” (p. 24). Cada um dos níveis – reconhecimento, conhecimento, colaboração, cooperação e associação – servem de apoio ao nível seguinte.

Como se pode observar na ilustração abaixo, para cada um dos diferentes níveis são esperadas determinadas ações imbuídas de determinados valores. No primeiro nível, assim, a aceitação é fundamental, pois é o momento em que se reconhece a existência do outro. Como reafirma Rovere (1999), esse nível se consolida “quando começo a aceitar que o outro existe, quando o outro se me faz presente e tenho que tomá-lo em conta” (p. 25).

Em seguida se tem o interesse que leva a uma ação de conhecimento do que o outro é ou faz. A prestação de ajuda esporádica se encontra no nível da colaboração (co-laborar: trabalhar com) e implica a reciprocidade. Já na solidariedade, a cooperação (co-peração: operação conjunta) se traduz em ações de compartilhamento de atividades e/ou recursos. Finalmente o quinto nível refere-se à associação com forte predominância da confiança e compartilhamento de objetivos e projetos. É nesse nível que os acordos sobre o compartilhamento de recursos são firmados através da confiança estabelecida entre os membros da rede.

Ilustração 14 - Níveis de reconhecimento na formação de redes

Nível	Ações	Valor
5 Associar-se	Compartilhar objetivos e projetos	Confiança
4 Cooperar	Compartilhar atividades e/ou recursos	Solidariedade
3 Colaborar	Prestar ajuda esporádica	Reciprocidade
2 Conhecer	Conhecimento do que o outro é o que faz	Interesse
1 Reconhecer	Destinadas a reconhecer que o outro existe	Aceitação

Fonte: Rovere, 1999

Fleury e Duverney (2007) ressaltam que essa análise de redes põe foco nas relações sociais – a partir das quais se compreende o sentido das ações sociais –, e não nos atributos dos grupos ou indivíduos.

A literatura, como visto anteriormente, arrola diversas vantagens e desvantagens das redes de política. Sintetizando as diferentes abordagens, Fleury e Duverney (2007) destacam como algumas das vantagens da pluralidade de atores envolvidos nas redes: maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões sobre os problemas; democracia na definição de prioridades; presença pública sem a necessidade de se ter uma estrutura burocrática; desenvolvimento de uma gestão adaptativa que articula as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho; objetivos e estratégias como resultado de negociação entre os participantes e conseqüente compromisso e responsabilidade para com as metas compartilhadas, e maior sustentabilidade das ações desenvolvidas.

Por outro lado, os autores destacam que algumas características das redes limitam sua eficácia, assim como criam dificuldades para a sua gestão. Dentre elas, podem-se destacar: dificuldades nos processos de *accountability*; lentidão nos processos de negociação e geração de consensos; diluição das responsabilidades e conseqüente não cumprimento dos objetivos definidos; deserção de atores em momentos cruciais e /ou afastamento dos participantes dos objetivos iniciais; marginalização de grupos, instituições, pessoas e regiões, ficando a política nas mãos de uma elite e, por fim, dificuldades de controle e coordenação das interdependências que podem gerar problemas na gestão das redes.

Um aspecto relevante para a análise das redes e sua gestão se refere às regras que são fruto das interações dos atores. Elas orientam o comportamento dos membros da rede e, portanto, devem ser conhecidas, estabelecidas e/ou alteradas em função da dinâmica da rede. Além disso, as regras permitem que os atores desenvolvam ações em função das expectativas que têm em relação aos demais atores e ao seu comportamento. Assim é que com base nas “percepções, nos recursos e interesses existentes e nas regras estabelecidas, cada ator define sua estratégia de ação” (FLEURY e DUVERNEY, 2007, p. 28).

Tanto o conflito – inevitável no processo de interdependência organizacional – quanto as regras de interação, devem ser ativamente gerenciadas. Recuperando Agranoff e Lindsay (1983) e Klijn (1995) dentre outros, Fleury e Duverney (2007) sintetizam alguns aspectos do que consideram uma boa gestão de redes: envidar esforços para se chegar a um consenso; criar situações em que todos ganham; envolver os decisores políticos e administrativos; focalizar questões específicas; avaliar permanentemente e negociar soluções; criar um marco para a ação cotidiana; ativar seletivamente de atores e recursos; limitar os custos de interação; obter o compromisso dos participantes; dar especial atenção aos aspectos políticos e administrativos; zelar pela qualidade e abertura da interação.

A União Européia destaca que o trabalho com redes requer habilidades específicas dos gestores, como as de gerenciar conflitos entre as prioridades e objetivos das organizações e das redes às quais pertencem. Nesse contexto, o gerenciamento de redes consiste na estruturação das mesmas e na definição de processos e objetivos comuns, incluindo o papel e função de cada membro. Possibilita, ainda, auxiliar ou determinar procedimentos para tarefas mais complexas como a arbitragem dos conflitos e o enfrentamento de uma crise externa.

Por serem as redes policêntricas, pressupõem diferentes estilos de gerência e diferentes papéis dos líderes. Todavia, salientam Fleury e Duverney (2007), a gestão de redes implica a gestão de interdependências – dependência de uma organização em relação à outra, e não na subordinação entre elas – e exige o desenvolvimento de formas de coordenação e controle. Um dos aspectos destacados em relação à coordenação das interdependências se refere ao estabelecimento de processos de decisão – devem ser “contínuos e estáveis, sejam eles partes formais da estrutura da rede ou não” – e ao estabelecimento de canais de comunicação que permitirá que os membros da rede desenvolvam valores e objetivos coletivos; cria as condições para “a formação de uma teia de interdependências e o fortalecimento da coordenação interorganizacional, preservando assim o equilíbrio da rede” (p. 30).

Existe um consenso entre os teóricos de que a proliferação das redes de políticas sociais resultou dos processos de descentralização e democratização que se desenvolveram

nas sociedades latino-americanas. A democracia, particularmente no Brasil, gerou formas de organização de sujeitos políticos que passaram a reivindicar um papel de atores na cena política e a demandar políticas sociais eficientes. Por outro lado, as redes podem ainda ser compreendidas como resultado da incapacidade dos governos centrais para atender demandas e solucionar os problemas sociais, especialmente em função da escassez de seus recursos financeiros.

Assim, os fatores que impulsionam e explicam o surgimento das redes de políticas sociais se referem à complexidade dos problemas sociais, à diversidade de atores e interesses conflitantes aí envolvidos, à crescente mobilização da sociedade civil, à intensificação da ação social das empresas e à organização de um setor não-governamental que tem atuado no campo das políticas sociais (FLEURY e DUVERNEY, 2007, p. 32).

Para os autores, as redes de políticas “são uma tentativa de criar novas formas de coordenação capazes de atender às necessidades e características do contexto atual em que o poder se apresenta como plural e diversificado”. Em contextos democráticos, as redes podem ser consideradas instrumento fundamental para a gestão das políticas sociais; permitem a “construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social”, além de possibilitar relações baseadas na confiança e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (p. 35).

Embora várias possibilidades sejam criadas a partir do estabelecimento de redes de políticas sociais, não é possível imaginá-las como solução para todos os problemas no campo das políticas públicas. Esta é a posição dos autores que advertem sob os riscos de uma posição ingênua que desconsidera os limites das redes de política no cumprimento de funções públicas de caráter nitidamente estatal, e desconsidera, ainda, a desigualdade existente na distribuição do poder e os processos de fragmentação e exclusão social que ameaçam as condições de governabilidade.

Mesmo considerando os limites que as redes de política enfrentam, várias possibilidades são levantadas na literatura analisada. O relatório da União Européia, por exemplo, publicado em maio de 2001, aponta diversas vantagens e limites das redes quando comparadas com as hierarquias. O relatório observa, primeiramente, que nas hierarquias os membros são vinculados por um contrato detalhado, e a maneira como os níveis superiores interagem com níveis inferiores é ditada pelos processos formalizados e pela especialização das atividades. Nas redes, por outro lado, os atores se associam mais informalmente, baseados em objetivos comuns e complementaridade de recursos e habilidades. Nesse sentido, as relações ocorrem objetivando benefícios comuns e são baseadas na confiança; tendem a

operar por consenso entre parceiros para os quais a circulação de informação é um grande recurso estratégico nas decisões.

A partir da definição clara de objetivos, estabelecidos de forma conjunta, as redes permitem um rápido acesso a fontes de informação de confiança. As redes são “mais eficientes que previsões, negociações ou autoridades ao enfrentar situações de incerteza, de mudança brusca, de situações diversas ou complexas” (p. 253).

Redes são flexíveis ao fracasso de um membro, enquanto em hierarquias ou redes piramidais o desempenho de um membro em um nível mais elevado pode bloquear todos seus subordinados e a organização. Assim, as redes conseguem lidar melhor com as possíveis falhas no centro de gestão, pois as habilidades dos diversos membros tendem a se complementar e a se suplementar. Esse processo coopera para a diversificação e democratização dos processos de produção de políticas e programas públicos.

Organizações hierárquicas tendem a ser inflexíveis. Em redes, os indivíduos são enriquecidos pela sua diversidade e a sugestão de um único membro pode ser multiplicada se os demais membros forem convencidos por ela. Redes possibilitam, assim, a construção de uma cidadania plural uma vez que são ambientes favoráveis à manifestação da pluralidade de valores e interesses.

O documento aponta que as redes, enquanto forma de governança na União Européia, podem ser utilizadas para enfrentar dois desafios. O primeiro trata de manter a natureza democrática da União Européia e sua legitimidade – especialmente após sua expansão – diante do processo de crescente incorporação de populações com diferentes referenciais socioculturais. O segundo desafio é garantir a construção de objetivos comuns e o desempenho de projetos comuns, assim como manter as funções e responsabilidades dos gestores da União Européia.

O relatório identifica quatro tipos de redes que trabalham com ou para a comissão européia: redes para informação ou assistência, redes para consultas quando na definição ou revisão de uma política ou programa, redes para implementação e adaptação de políticas da União Européia como programas ou legislação, e redes para o desenvolvimento de políticas e elaboração política.

No que se refere às redes para elaboração política, item de maior relevância para esse estudo, o relatório aponta as seguintes vantagens: surgimento e seleção de opções com

rapidez, através da prática de *benchmarking*⁶⁵; redução de barganha diplomática a partir do estabelecimento de redes; flexibilidade a partir das redes intergovernamentais; intercâmbio de melhores práticas. Quanto aos limites, o documento destaca: lenta tomada de decisão frente às mudanças na esfera do poder; engessamento e limitação de redes em função da estrutura e regras necessárias para o estabelecimento de políticas; falta de transparência e *accountability* em políticas intergovernamentais.

Analisando os instrumentos para a rede, o relatório da União Européia considera que as tecnologias de informação e comunicação são instrumentos que permitiram o aflorar de redes e aumentaram sua eficiência. Elas são necessárias e deveriam estar a serviço de cada rede, mas não são suficientes para constituí-las, uma vez que são construídas primeiramente em torno de pessoas e organizações.

A relação existente entre a análise de redes e a compreensão das ações coletivas é ressaltada por Scherer-Warren (2002). A autora argumenta que na sociedade complexa, globalizada e informatizada, as ações coletivas e os movimentos sociais avançarão na medida em que aprofundarem formas de relações sociais já emergentes, como a solidariedade local e planetária, as redes estratégicas, e a dimensão do pensamento crítico⁶⁶. Para a autora, o apelo à solidariedade tem sido um recurso legítimo para as mobilizações sociais. Entretanto, é necessário que essa solidariedade garanta o respeito às diversidades, pois somente dessa forma a ação solidária poderá ser emancipatória “em direção à realização de uma cidadania plena, à medida que for acompanhada por um pensamento crítico e auto-reflexivo em relação a suas práticas e experiências” (p. 65). Quanto à dimensão da estratégia, a autora recupera a importância das redes que desempenham papel estratégico, enquanto “elemento organizador, articulador, informativo e de empoderamento do movimento no seio da sociedade civil e para a sua relação com e contra outros poderes instituídos” (SCHERER-WARREN, 2002, p. 68).

Observar como os indivíduos tornam-se sujeitos de seus destinos pessoais e como de sujeitos se transformam em atores políticos por meio de suas conexões em rede, é fundamental para a compreensão dos movimentos sociais hoje (SCHERER-WARREN, 2005).

⁶⁵ Expressão utilizada na área empresarial para designar um processo de comparação contínua de produtos, serviços e práticas empresariais entre os mais fortes concorrentes ou líderes de mercado, visando ao aprendizado – é uma incessante busca pela excelência.

⁶⁶ Para Scherer-Warren, as dimensões solidarística, estratégica e o pensamento social crítico não se apresentam de forma uniforme nas experiências concretas de redes de organizações da sociedade civil, uma vez que pode haver ênfase em torno de uma ou duas dessas dimensões.

A autora destaca que as redes, na sociedade contemporânea devem ser compreendidas a partir de três dimensões: a temporal, a espacial e a da sociabilidade. As temporalidades se referem ao passado (tradição e indignação), ao presente (o protesto, a solidariedade e a proposta) e ao futuro (o projeto e a utopia). A dimensão espacial ressalta as redes virtuais, que transcendem as redes sociais primárias e presenciais, e criam “territórios virtuais cujas configurações se definem pelas adesões por uma causa ou por afinidades políticas, culturais ou ideológicas” (SCHERER-WARREN, 2005, p. 6). A dimensão da sociabilidade se dá a partir de dois tipos de relacionamentos principais: através dos vínculos diretos estabelecidos no cotidiano dos atores, no espaço de suas comunidades e “através de articulações políticas entre atores e organizações, em espaços definidos pela conflitualidade da ação coletiva” (p. 9).

Nessa perspectiva, é importante destacar a contribuição de Scherer-Warren no que se refere à concepção de redes e de movimentos sociais. Para a autora, os movimentos sociais na era da globalização, devem ser concebidos

como redes sociais complexas que conectam simbólica, solidarística e estrategicamente sujeitos e atores coletivos cujas identidades vão-se construindo num processo dialógico de identificações sociais, éticas, culturais e político-ideológicas, de intercâmbios, negociações, definição de campos de conflitos e de resistência aos adversários e aos mecanismos de discriminação e exclusão sistêmica (SCHERER-WARREN, 2002, p. 82).

Devem ser compreendidos, portanto, como uma rede que conecta sujeitos e organizações de movimentos em busca da cidadania e da participação na esfera pública. Assim, cabe pensar os movimentos sociais como redes “com maior ou menor visibilidade, mas sempre com certa permanência, como sujeitos políticos não só coletivos, mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática” (DAGNINO, 1994, p. 11).

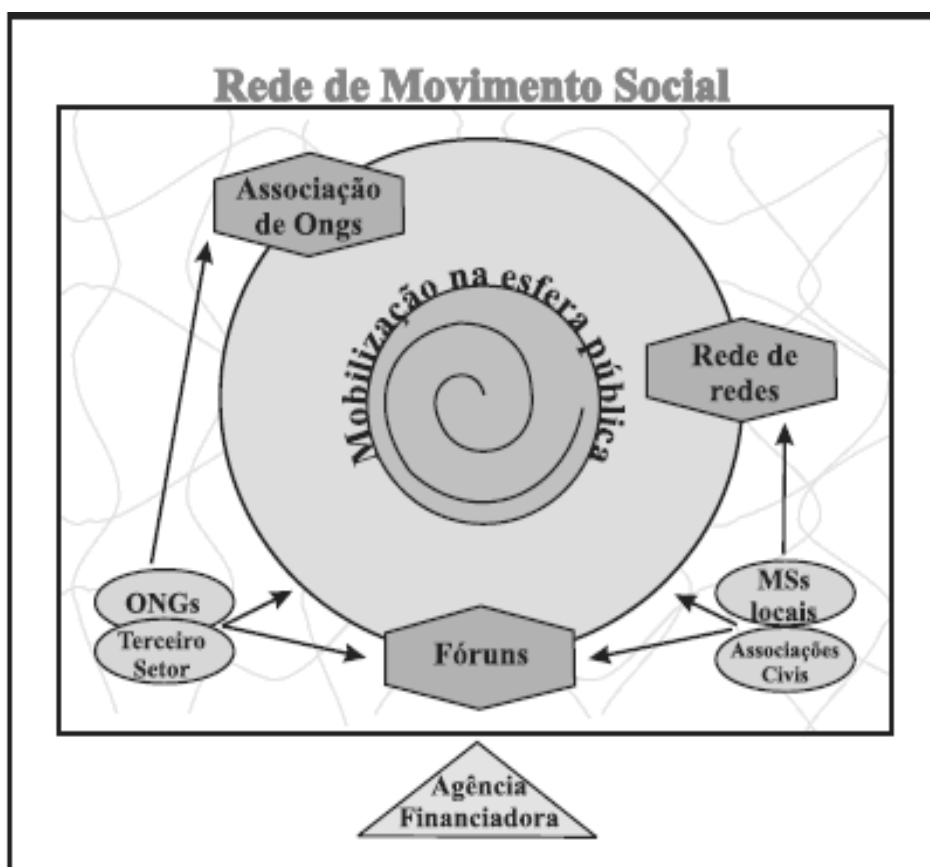
Scherer-Warren (2007), ao destacar a nova forma de ser movimento dos fóruns e redes da sociedade civil levanta os desafios enfrentados por esses movimentos em rede. O primeiro se refere ao tipo de organização que passa a ser multiidentitária. É necessário, assim, “buscar a relação interorganizacional, as ambigüidades e os desafios que redes plurais apresentam e, ainda, o que essa forma de ser movimento traz para o empoderamento da sociedade civil, contribuindo ou não para a mudança social” (p. 20). O segundo desafio volta-se para a complexidade de temáticas e demandas e a dificuldade de conciliação das mesmas. Ainda,

face à pluralidade dos atores da rede, o encontro e desencontro das agendas e dos interesses, aparecem como desafios.

Os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes de redes são formas de mediação que possibilitam a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre o Estado e a sociedade civil (SCHERER-WARREN, 2006). No cenário dinâmico e complexo dos movimentos sociais tem se constituído o conceito teórico de rede de movimento social que “se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto de utopia, num contínuo processo em construção” (p. 113).

A ilustração abaixo elaborada por Scherer-Warren ilustra o cenário da organização da sociedade civil no país.

Ilustração 15 - Cenário atual da organização da sociedade civil



Fonte: Scherer-Warren, 2006

Como já mencionado anteriormente, tanto as dificuldades fiscais do Estado, sua necessidade de eficiência e legitimidade, quanto os processos de democratização “abriram

espaço” para novas formas de relação entre Estado e sociedade e para a emergência de movimentos sociais que buscam interferir na política pública.

É sob esses aspectos que destacaremos o papel fundamental dos movimentos sociais, tanto nos processos de decisão, quanto nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. É fundamental considerar que a participação dos movimentos sociais na esfera pública implica na construção de instâncias deliberativas que ampliam a esfera da política.

No pesquisa que ora se apresenta, tanto a SENAES quanto o FBES explicitam, em vários de seus documentos, a necessidade de que o movimento de economia solidária seja fortalecido no país, assim como explicitam a importância dos diferentes atores para o fortalecimento da rede estabelecida em torno da economia solidária.

3.6 Movimentos sociais: atores fundamentais na rede da governança pública

Embora não seja o objetivo deste trabalho retomar o debate acerca da categoria movimentos sociais, consideramos relevante destacar alguns aspectos que podem contribuir para a compreensão da importância dos mesmos para a rede da governança pública.

O conceito de movimentos sociais se apresenta com inúmeras ambigüidades não havendo consenso sobre seu significado. Analisando a categoria movimento social, Doimo (1995, p. 37) adverte: “que categoria controvertida! Impossível utilizá-la do ponto de vista teórico, sem que o pensamento se perca num emaranhado de significados que a ela foram aderindo ao longo do tempo”. Para Paoli (1995, p. 26), a noção de movimentos sociais quando considerada em relação ao seu referencial empírico ⁶⁷,

Vai pouco além de representar um imenso guarda-chuva que (mal) abriga ou junta ações coletivas diversas, com diferentes significados, alcances e durações, formadas por atores coletivos cuja especificidade é a de reivindicarem exatamente sua diferença e o direito de proclamá-la como base de sua própria constituição como coletivo em movimento.

⁶⁷ Paoli (1995) argumenta que a noção de movimentos sociais pode ser considerada em relação ao seu referencial analítico (útil para fundar um campo de análise com alguma unidade e facilitar o procedimento sociológico que opera com construções de modelos) e em relação ao seu referencial empírico.

Desenvolvida no âmbito do marxismo, a categoria, até o início dos anos de 1960, traduzia a organização racional ⁶⁸ dos trabalhadores em sindicatos e partidos, que objetivavam a transformação das relações capitalistas de produção (DOIMO, 1995). Scherer-Warren (1993) destaca que até o início dos anos de 1970, a perspectiva marxista predominava na teoria social latino-americana da ação coletiva e do conflito. Essa perspectiva “concebe o real enquanto totalidade inteligível, macroestrutural. Segundo esta concepção, há um sujeito privilegiado ao qual se atribui teleologicamente a missão de transformação histórica – a classe, determinada a partir de sua condição no processo produtivo” (SCHERER-WARREN, 1993, p. 15). É a partir desse período, segundo a autora, que a noção de centralidade da classe social e da tomada revolucionária do poder dá lugar à análise da hegemonia e da criação de uma “vontade coletiva nacional-popular”.

Nos anos de 1980, todavia, buscaram-se na cultura popular os aspectos políticos positivos de sua espontaneidade, autenticidade e comunitarismo. Assim, as categorias classe social e luta de classe são substituídas pelas categorias sujeito popular ou ator social e movimento popular e/ou movimento social. Passa-se a pensar, pois, na possibilidade de transformações culturais e políticas substantivas a partir da cotidianidade dos atores envolvidos (SCHERER-WARREN, 1993). É a partir nos anos de 1990 que, segundo a autora, detecta-se a emergência de novos temas e novos enfoques analíticos nas pesquisas sobre os movimentos sociais latino-americanos. A realidade passa a ser vista como multifacetada e complexa e os movimentos como processos de ação política e práticas sociais em construção.

Para Doimo (1995), existe a ausência de consenso quanto às novas experiências participativas não-oriundas das relações produtivas, não-inscritas no universo operário-sindical e organizadas espontaneamente na esfera da cultura enquanto novos movimentos sociais.

O termo novos movimentos sociais começou a ser usado, de acordo com Paoli (1995), para referir-se ao aparecimento político de atores sociais organizados que não se referenciavam diretamente nem às estruturas institucionais de poder e representação política como partidos e governo, e nem aos atores “clássicos” do sistema social como os grupos de interesse e classes sociais. Para a autora, a originalidade dos novos movimentos sociais residia “no fato de organizarem-se para expressar o desejo de integrar-se a uma outra esfera de poder, aquela que pertence à ordem da cidadania e dos direitos e que é regida, portanto, por aquilo

⁶⁸ Para Doimo (1995), falar em movimentos sociais pressupunha acreditar em uma ação revolucionária do proletariado, baseada em uma organização racional onde a eficácia das regras e normas, e as premissas científicas seriam fundamentais para o alcance dos objetivos táticos e estratégicos

que hoje está sendo enunciado como própria da esfera da sociedade civil revitalizada” (1995, p. 27).

Os novos movimentos sociais, para Scherer-Warren (1993, p. 53), “atuando mais diretamente no seio da sociedade civil, representam a possibilidade de fortalecimento desta em relação ao aparelho do Estado e perante a forma tradicional do agir político por meio de partidos”. Para a autora, o mais importante destes movimentos é o fato de defenderem o “direito de participar de decisões que afetam o destino de seus membros e o respeito por suas formas culturais” (p. 54). Na luta pela redefinição da cidadania e construção de uma sociedade mais democrática, os movimentos sociais apontam para novas formas de relações societárias, que se dão através da reapropriação política do sentido das relações comunitárias, pela tentativa de democratização das práticas cotidianas internas ao grupo e a busca de autonomias relativas.

Analisando as faces dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo, Lüchmann e Souza (2005) delimitam duas importantes tendências da ação coletiva, a saber, “os novos instituintes/instituídos” e “os novos contra-instituintes”. Os primeiros se caracterizam, de acordo com as autoras, por uma aproximação (variada) com a institucionalidade, seja pelo reconhecimento e ocupação dos espaços tradicionais da política (partidos políticos e agências governamentais); seja pela luta e aposta na construção de novas instituições políticas; seja pelo conjunto de esforços em alcançar um maior grau de institucionalidade em seu formato organizacional. Já “os novos contra-instituintes” negam a institucionalidade e se caracterizam pela autonomia e pelo confronto direto com a ordem social. As autoras consideram que essas ações coletivas de variados tamanhos, objetivos, interesses e formatos organizativos, resultam de diferentes configurações geracionais dentro de um contexto marcado pelos processos de globalização, democracia representativa e exclusão social.

Muitos trabalhos têm buscado compreender as novas configurações dos movimentos sociais face à complexidade da sociedade contemporânea. Sem dúvida, se nos anos de 1970 e 1980 os movimentos sociais colocavam-se em oposição ao Estado e, especialmente nos anos de 1970, em oposição ao regime militar, em um processo de busca de autonomia, de redemocratização do país e de garantia dos direitos de cidadania para os excluídos, nos anos de 1990 colocam-se ao lado das instâncias governamentais em busca de participação nos processos de decisão e formulação das políticas públicas.

É, portanto, em um contexto das transformações do Estado e da sociedade civil que se constituem novos fóruns de organização e participação da sociedade civil relacionados às decisões e à gestão das políticas sociais.

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas (RAICHELIS, 2000, p. 36).

Cabe destacar, ainda, as contribuições de duas escolas ou perspectivas de análise nos Estados Unidos e na Europa, para a análise dos movimentos sociais. Embora ambas se aproximem ao considerarem que os movimentos sociais ocorrem em meio a situações de conflito e voltados para a mudança, a primeira baseada, especialmente, em trabalhos de especialistas americanos sobre a “mobilização de recursos”, focaliza a noção de estratégia, e a segunda baseada, sobretudo, em estudos de teóricos europeus dos “novos” movimentos sociais, acentua a noção de identidade (MUNCK, 1997).

Para a mobilização de recursos, fortemente influenciada pelo conceito de cálculo estratégico de Mancur Olson (1965), os movimentos sociais operam a partir das categorias organização, recursos e estratégia. Dentro dessa perspectiva, são enfatizados os aspectos racionais dos atores sociais o que leva a um princípio geral relevante na mobilização de recursos que é a racionalidade da ação no engajamento. A mobilização de recursos busca compreender como as pessoas empreendem as ações. Colocando a organização e os recursos como fundamentais para que os movimentos sociais aconteçam, a mobilização de recursos recebe críticas no que se refere ao seu neo-utilitarismo e excesso de racionalidade, uma vez que se considera que os atores sociais, mesmo agindo sob a ótica racional, também agem em favor de valores, crenças e ideologias.

O paradigma dos novos movimentos sociais (modelo europeu) contou com a cooperação de Touraine e Melucci, dentre outros, para delinear as novas formas de abordar os movimentos sociais. Para estes autores, a preocupação está em analisar o que é novo dentro desses movimentos, uma vez que não podem ser mais pensados apenas através das categorias trabalho e classe. Um dos princípios para esta abordagem está no resgate do indivíduo ator e na relevância da instância cultural e das identidades coletivas. Busca-se, dentro dessa abordagem, a compreensão do por que as pessoas ficam ou saem dos movimentos; por isso a utilização da categoria identidade.

Cabe ressaltar que tanto a abordagem da mobilização de recursos quanto a dos novos movimentos sociais nascem e se expandem a partir dos anos de 1970. Entretanto, na América Latina, a mobilização de recursos não teve grande repercussão, em função da forte crítica que sofreu em relação à ênfase dada à racionalidade e instrumentalidade. Uma aproximação entre

esses dois paradigmas se refere à compreensão de que os movimentos sociais envolvem atores organizados e racionais.

Munck (1997) destaca que o desenvolvimento simultâneo dessas duas escolas de pensamento, levou ao entendimento de que a partir de uma síntese de ambas as abordagens pode-se compreender todas as dimensões básicas dos movimentos sociais. O desafio que se coloca é pensar que esses paradigmas se articulam e podem ser sintetizados em novos paradigmas.

Considerando as preocupações de Touraine (2003) e Melucci (2001) sobre os movimentos sociais, recuperaremos a seguir, alguns aspectos das contribuições destes autores, dentre outros, para as reflexões e redefinições para movimentos sociais e ações coletivas da contemporaneidade.

Touraine (2003, p. 113) alerta que a noção de movimento social pressupõe um tipo particular de ação coletiva que “questiona o modo de utilização social de recursos e de modelos culturais”. O autor vai chamar de movimentos societais especificamente estes movimentos que questionam orientações gerais da sociedade e vão além de grupos de interesses e instrumentos de pressão política. Para o autor, “os movimentos societais” a partir de baixo “são igualmente defensores da diversidade social e cultural e, portanto, também da equidade, que supõe o pluralismo da diferença” (TOURAINÉ, 2003, p. 127). Os movimentos societais, portanto, baseiam-se na consciência de um conflito com um adversário social.

A análise da dissociação entre o universo econômico e o universo cultural é ponto de reflexão de Touraine (2003), e justifica a utilização do termo movimentos societais. Tal ruptura entre o mundo instrumental e o mundo simbólico, entre a técnica e os valores, ameaça a unidade da personalidade individual. Para o autor, o projeto de vida pessoal é o único lugar onde pode se operar a combinação entre a instrumentalidade e a identidade, entre a técnica e o simbólico. Ao esforço do indivíduo para transformar experiências vividas em construção de si como ator, Touraine (2003) chama de sujeito. Sujeito definido como “combinação de uma identidade pessoal e duma cultura particular com a participação num mundo racionalizado e como afirmação, por este mesmo trabalho, de sua liberdade e sua responsabilidade” (TOURAINÉ, 2003, p. 26). Sujeito que permanece em constante luta, tanto contra a lógica dos mercados quanto contra a lógica do poder comunitário.

Touraine (2003) destaca em seu trabalho a estreita ligação que une sujeito e movimento societal. Para o autor, os movimentos societais referem-se às ações coletivas diretamente dirigidas para a afirmação e a defesa dos direitos do sujeito, da sua liberdade e da igualdade; eles combinam um conflito social com um projeto cultural, definido por referência

a um sujeito. Assim, para Touraine (2003, p. 119), a idéia de sujeito, como a de movimento social que está associada a ela, busca “restabelecer uma ligação entre o mundo dos meios e dos fins, entre a racionalidade instrumental e as crenças, entre o mercado e a comunidade”. Sob estes aspectos, os movimentos sociais se configuram quando a lógica das técnicas e dos mercados entra em conflito com a lógica do sujeito.

A partir da reflexão sobre o estreito laço que une movimento social e sujeito, Touraine (2003) discute a idéia de sociedade civil, designada como o lugar das ações coletivas que buscam tanto a libertação dos atores sociais quanto a negação de uma economia dominada pelo lucro e pela vontade política de dominação. Para o autor, numa sociedade dominada pela economia de mercado, os movimentos de defesa dos direitos culturais são os que melhor representam a sociedade civil.

Touraine (2003) difere ainda movimentos societais dos culturais e dos históricos. Os movimentos culturais são entendidos pelo autor como ações coletivas que tendem a defender ou a transformar uma figura em sujeito; eles rejeitam toda identificação a uma categoria social e “apelam para o próprio sujeito, para sua dignidade ou sua auto-estima como força de combinação de papéis instrumentais e de individualidade” (p. 129). Esses movimentos culturais são caracterizados, segundo o autor, por conflitos internos (as ações estão voltadas para a afirmação de direitos culturais mais que no conflito com o adversário) e tendem a ser mais movimentos de afirmação do que de contestação. São exemplos de principais movimentos culturais das sociedades industrializadas os movimentos das mulheres e o movimento ecologista. Para o autor, os movimentos societais e os culturais são menos visíveis do que os movimentos históricos que se opõem às elites que dirigem a mudança. Um movimento histórico apela, portanto, para o povo contra o Estado e é mais instável do que um movimento societal à medida que tende “a se tornar um instrumento nas mãos de uma contra-elite política ou, inversamente, um meio de defesa de certos interesses adquiridos” (TOURAINÉ, 2003, p. 133). O autor ressalta que os novos movimentos históricos lutam de forma a que os sujeitos possam combinar a sua identidade cultural com uma participação maior na vida profissional, econômica e política.

Touraine (2003, p. 145) adverte que os movimentos societais de qualquer espécie levam neles uma aspiração democrática. “Procuram dar a palavra aos que não a têm, procuram levá-los a participar na formação das decisões políticas e econômicas”. O movimento societal deve, segundo o autor, estar desprendido “dos instrumentos políticos e dos aparelhos ideológicos que o mascaram e impedem de ver que todo movimento desse tipo é um apelo à liberdade do sujeito”; um movimento societal é, ao mesmo tempo, “luta contra

um poder e combate por uma visão de sociedade” (p. 150). Dessa forma, para o autor, os movimentos sociais, importantes na vida social, são definidos pela ligação que estabelecem entre orientações culturais e um conflito social que comporta aspectos reivindicativos e políticos ao mesmo tempo em que societais.

É necessário que se considere, nas sociedades complexas contemporâneas, a dimensão cultural dos conflitos e a ação inovadora dos movimentos sociais, que começam a fazer emergir as exigências de autonomia dos indivíduos e grupos (MELUCCI, 2001). Para o autor, os conflitos sociais mobilizam atores que buscam dar sentido ao seu agir e tornar-se sujeitos da própria ação. Os movimentos contemporâneos, que atingem o sistema social em diversos níveis, se diferenciam dos atores políticos ou das organizações formais, por se apresentarem como redes de solidariedade com fortes conotações culturais.

Para Melucci (2001), é necessário estabelecer princípios de análise dos movimentos sociais. Primeiramente o autor argumenta que um movimento social não é a resposta a uma crise, mas a expressão de um conflito, que supõe a luta de atores que se enfrentam para o controle dos recursos valorizados por ambos.

De forma mais abrangente, o autor considera que um movimento social é uma ação coletiva definida por uma solidariedade específica; manifesta um conflito e implica a ruptura dos limites de compatibilidade do sistema dentro do qual a ação se refere.

Os movimentos sociais podem se encaminhar para três tipos de conduta. Pode-se falar de movimento reivindicativo quando o conflito e a ruptura das regras ocorrem no interior de um sistema organizativo. Neste caso, o ator coletivo reivindica a “distribuição dos recursos no interior da organização, luta por um funcionamento mais eficiente do aparato, mas se confronta também com o poder que impõe regras e as formas de divisão do trabalho” (p. 41).

Um movimento político, por sua vez, luta pela ampliação da participação nas decisões; participação que extrapole os limites previstos pelo sistema político e que objetive abrir novos canais para a expressão de questões exclusas.

À ação coletiva que luta contra o modo pelo qual os recursos de uma sociedade são produzidos, e coloca em questão inclusive os objetivos da produção social e a direção do desenvolvimento, Melucci (2001) chama de movimento antagonista. Ao estabelecer uma forma diversa de apropriação dos recursos sociais, um conflito antagonista atinge os fundamentos culturais de uma sociedade. Melucci (2001, p. 45) observa que os movimentos antagonistas “têm objetivos e formas de ação que não são negociáveis com a ordem existente do poder social e com as formas de hegemonia política dos interesses dominantes” O autor alerta, entretanto, que a categoria dos movimentos antagonistas é por definição a mais

abstrata, uma vez que um movimento nunca poderá ser puramente antagonista, pois sempre existe alguma mediação no sistema político ou na organização social, ou alguma relação com os mecanismos de representação e de decisão.

A ação coletiva de um movimento é, para Melucci (2001), resultante de objetivos, recursos e limites. Sob estes aspectos os movimentos definem o campo das possibilidades e dos limites que percebem; são capazes de definir-se e de definir a sua relação com o ambiente, isto é, com os outros atores, recursos disponíveis, possibilidades e obstáculos. Os atores ajustam assim três ordens de orientações: aquelas relativas aos fins, aquelas relativas aos meios e, aquelas relativas às relações com o ambiente. Eixos esses que devem ser considerados como um conjunto de vetores interdependentes e em tensão entre eles.

Analisando a questão da latência e da visibilidade dos movimentos, o autor destaca que estas são condições permanentes dos movimentos que passam continuamente de uma à outra; é nessas passagens que nascem novos problemas e se revelam novos espaços de conflitos. Assim, os movimentos contemporâneos tendem a acentuar o caráter de mobilizações no plano cultural e questionam sobre formas de representação e de organização adequadas aos novos atores.

Para Melucci (2001), os movimentos contemporâneos devem aceitar a pluralidade dos planos e dos instrumentos da transformação social. Para o autor, a invenção da mudança possível “passa pelas formas políticas de exercício do controle coletivo, através das garantias de democracia política à qual se submetem os aparatos de decisão que planificam o desenvolvimento nas sociedades complexas” (p. 128); pressupõe assim a garantia de controle coletivo sobre os objetivos, as lógicas e os instrumentos de um desenvolvimento que abrange o sistema social complexo.

Para o funcionamento das sociedades complexas, as relações políticas se tornam fundamentais. Melucci (2001) destaca que hoje se assiste a um processo de multiplicação e difusão das instâncias políticas. A política, nas sociedades complexas se transforma em possibilidade de mediação entre os interesses para produzir decisões. Todavia, salienta o autor, ela não é a totalidade da vida social, não representa toda a realidade social; existem relações sociais e interesses que precedem a política e que nela se traduzem e se medeiam.

O autor acrescenta, ainda, que a vida dos movimentos sociais depende do funcionamento dos sistemas políticos, uma vez que “a maior ou menor abertura dos canais de representação e as garantias que eles fornecem são a única condição para que o dissenso possa manifestar-se” (p. 131). Para o autor, as garantias formais das instituições “permitem às

demandas sociais ocuparem o espaço da participação, transformando-o em possibilidade coletiva de exercício real dos direitos e da expressão da oposição” (p. 132).

Paoli (1995) adverte que a avaliação dos efeitos dos movimentos sociais requer um conhecimento e uma sensibilidade histórica para a experiência da cidadania que a sociedade brasileira conheceu em sua história moderna. Conhecimento e sensibilidade fundamental para visualizar o efeito primeiro dos atuais movimentos sociais: “a conquista de um lugar para o cidadão comum poder exercer seus direitos e a conquista de uma figuração simbólica positiva e ativa dos atores populares como interlocutores e participantes de um espaço público” (PAOLI, 1995, p. 50).

Pensar os movimentos sociais pressupõe assim, pensar a questão da construção, afirmação e consolidação dos direitos, a redefinição do espaço público e a sua relação com o privado, e a questão da cidadania. Pensar os movimentos sociais e examinar os impactos dos mesmos significa avaliar a extensão de suas demandas, discursos (palavra) e práticas (ação); significa pensá-los como teias que envolvem indivíduos e atravessam instituições, sociedade civil e Estado na arena da política. Sob estes aspectos, podemos parafrasear Touraine (2003) para quem, movimento social e democracia se acham intimamente ligados: não pode existir um sem a outra.

Consideramos que os estudos sobre movimentos sociais podem cooperar para a compreensão dos processos de governança pública, que são pautados na democracia, na participação social e na gestão compartilhada. Os movimentos sociais brasileiros têm demandado uma gestão deliberativa das políticas públicas e, assim, participação no processo decisório. Nesse sentido, os movimentos sociais têm tido um papel fundamental na construção de espaços decisórios por parte do Estado.

No caso analisado nesse estudo, o FBES, que expressa o acúmulo organizativo e a conquista de várias associações, redes e cooperativas, e se traduz em espaço de organização do movimento de economia solidária no Brasil, tem tido um papel fundamental na proposição de políticas públicas de economia solidária. Por incorporar diferentes atores, o FBES, enquanto movimento social, tem influenciado o processo político e exigido formas inovadoras de gestão compartilhada das políticas públicas. Ele pode ser compreendido como a rede das redes, consideradas matéria-prima da governança pública.

O referencial teórico aqui recuperado, qual seja: a economia solidária; governança pública; a questão do Estado na governança pública; as políticas públicas nos processos de governança públicas; as redes como matéria-prima da governança pública; e os movimentos sociais como atores fundamentais da governança pública nos trazem subsídios para discutir a

experiência de gestão da SENAES. Trata-se de considerar os desafios, possibilidades, contradições e ambigüidades dessa experiência, na tentativa de iluminar o debate sobre os processos de democratização do Estado, seus critérios de atuação e seus padrões de relacionamento com a sociedade civil.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Como salientado na introdução desse trabalho, a presente tese buscou discutir a experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária no campo da governança pública. Pretendeu-se verificar se a SENAES tem desenvolvido um tipo de arranjo institucional que favorece e reforça a participação de atores da sociedade nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária que foi instituída em Junho de 2003, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego ⁶⁹, foi uma resposta às mobilizações feitas no campo da economia solidária. A articulação nacional foi iniciada durante o I Fórum Social Mundial, e, através da criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, as atividades do eixo economia solidária no II e III Fórum Social Mundial, reuniram várias iniciativas de entidades nacionais e de organizações e redes internacionais ligadas ao tema.

Singer (2008) ressalta que durante o primeiro semestre de 2003 “os futuros integrantes da Secretaria se reuniram com diferentes entidades de apoio à economia solidária e importantes federações de empreendimentos de economia solidária, para discutir planos de atividades e programas prioritários da futura Secretaria”. Foi em Junho de 2003, durante a III Plenária Nacional da Economia Solidária, que a equipe da SENAES tomou posse e que o Fórum Brasileiro da Economia Solidária foi criado. Foi estabelecido, a partir de discussões feitas nas Plenárias anteriores, que o movimento de economia solidária “seria o parceiro fundamental da futura SENAES, tanto na formulação das políticas como em sua implementação. O Fórum tornou-se, assim, “o principal parceiro da SENAES, tanto na formulação como na execução de políticas de economia solidária” (p.07).

Foi a partir, portanto, das articulações de vários segmentos, de encontros, plenárias e Fóruns Estaduais e nacionais, que criou-se em Junho de 2003 o Fórum Brasileiro de

⁶⁹ Compunham o MTE, até então, Secretarias direcionadas exclusivamente para o trabalho assalariado, a saber, as Secretarias Executiva, encarregada da administração do pessoal e do orçamento do Ministério; de Políticas Públicas de Emprego, responsável pelo Sistema Público de Emprego, pelo Programa de Qualificação Profissional, pela gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador FAT e pelo Programa do 1o. Emprego; de Relações de Trabalho, encarregada de gerir as negociações dos contratos de trabalho e do registro e fiscalização das entidades de classe; e da Inspeção do Trabalho, encarregada de fiscalizar o cumprimento das leis do trabalho (SENAES, 2008).

Economia Solidária e que instalou-se a SENAES. Esse contexto é assim explicitado por Manetti, et al, 2008, p. 15.

Com o impulso do FSM e embalado pela possibilidade de tornar a Economia Solidária uma política pública no governo federal, em função da abertura apresentada pelo programa de governo do candidato eleito Presidente da República em 2002, Luis Inácio Lula da Silva, o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, decidiu iniciar um grande movimento de organização e articulação da Economia Solidária no Brasil, tendo como uma de suas principais reivindicações, a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, apresentada para o Presidente eleito, em dezembro de 2002. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, em junho de 2003, foi um ato de reconhecimento de um setor que aglutina um número significativo de trabalhadores (as) que optaram por outra forma de se relacionar com o trabalho, a produção e a economia

Assim, a instalação da SENAES tem sido considerada como uma conquista das cooperativas, associações e redes, que, em Junho de 2003, constituíram o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, que nasceu ao mesmo tempo em que a SENAES foi instaurada, congrega um grande número de movimentos sociais, empreendimentos solidários, agências de fomento e de assessoria da economia solidária no Brasil. O FBES, desde a sua criação, tem tido o papel de ser parceiro e interlocutor com a SENAES no sentido de apresentar demandas, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de economia solidária (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, tendo como base as questões norteadoras e os objetivos específicos da presente pesquisa, esse capítulo tece considerações sobre: a) a capacidade propositiva e o poder de influência do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas no campo da economia solidária, com destaque para o FBES enquanto movimento social, para os desafios em relação à representação das principais associações e redes de empreendimentos solidários no FBES e para o papel dos gestores públicos e das assessorias dentro do FBES; b) a construção de um desenho institucional ou um tipo de gestão pública participativa, com destaque para os desafios do trabalho em rede; c) as disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES; e, d) a percepção dos entrevistados sobre a economia solidária.

A entrevista semi-estruturada, que partiu dos questionamentos básicos elencados acima, foi utilizada junto aos representantes da SENAES e do FBES e possibilitou que o informante, seguindo seu pensamento, dentro do foco principal colocado pelo investigador, tivesse liberdade de expressão para manifestar-se.

Esse procedimento metodológico permitiu o levantamento de dados e informações sobre a relação entre FBES e SENAES, e a identificação da participação de atores da sociedade nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária.

Como observado na introdução desse trabalho, as entrevistas foram gravadas após a permissão dos entrevistados e posteriormente foram transcritas em sua totalidade. Cada entrevista durou em média uma hora e meia e partiu de um roteiro com questões que pretendiam responder aos questionamentos básicos anteriormente estabelecidos. Os entrevistados foram esclarecidos sobre os objetivos da investigação e sobre a opção metodológica de não haver identificação dos entrevistados, mas diferenciação entre fala de gestores da SENAES (Gx) e fala de integrantes do FBES (Fx). A numeração que acompanhou os depoimentos dos gestores (G) e dos integrantes do FBES (F) foi aleatória.

Foram sujeitos de pesquisa na SENAES: 1) o Secretário Nacional de Economia Solidária, 2) o Chefe de Gabinete, 3) o Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação, 4) o Coordenador Geral da Promoção e Divulgação, 5) o Coordenador-Geral de Fomento à Economia Solidária e o 6) Coordenador-Geral de Comércio Justo e Crédito.

Com relação ao FBES, considerou-se a importância de serem sujeitos de pesquisa os membros da Coordenação Executiva que tem como missão fazer a gestão política cotidiana, a interlocução com outros movimentos e com o governo federal. Esta instância é composta por 13 pessoas, sendo 7 representantes de empreendimentos (2 do norte e do nordeste, e 1 representante para cada uma das demais regiões); 5 representantes das Entidades e Redes Nacionais de promoção à Economia Solidária; e 1 representante da Rede Nacional de Gestores Públicos.

Foram sujeitos de pesquisa os seguintes membros do FBES: 1) um representante da Cáritas Brasileira, 2) um representante da rede de gestores, 3) um representante de empreendimento, 4) um representante da ADS/CUT – Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores, e 5) um representante da rede ITCP.

Embora diferentes, as entrevistas, realizadas em Julho de 2008, tanto com gestores da SENAES como com os membros do FBES tiveram as questões baseadas nas mesmas categorias teóricas. Cabe destacar que as questões norteadoras que embasaram a entrevista foram resultado não só da teoria que alimentou a ação do investigador, mas também de toda a informação que já vinha sendo recolhida.

Deve-se ressaltar que esse estudo não objetivou fazer um mapeamento dos diversos projetos e programas desenvolvidos pela SENAES (como se pode observar no capítulo dois,

item três). As ações desenvolvidas pela SENAES, sendo ou não fruto de pleno compartilhamento com o FBES, foram citadas livremente pelos entrevistados em função do questionamento básico, a saber: a SENAES tem desenvolvido um modelo de governança pública? Nesse sentido, a discussão dos resultados da pesquisa partiu dos dados obtidos a partir das entrevistas semi-estruturadas, da análise documental e dos conhecimentos teóricos que fundamentaram o presente estudo.

4.1 Capacidade propositiva e poder de influência do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária

A compreensão da história do surgimento da Secretaria e do FBES foi destacada por vários gestores e integrantes do FBES como imprescindível para a compreensão das relações atuais entre SENAES e FBES. Um dos gestores relata que em março de 2003 foi realizada, na Universidade de São Paulo, uma oficina com todas as principais entidades ligadas à economia solidária. Foi nessa oficina, a partir das experiências das diferentes entidades e vendo como transformá-las em políticas de Estado, que foi aprofundado o desenho do que seria a política pública de economia solidária (G6).

Nessa reunião foi quando surgiu a idéia – ainda não existia a Secretaria – de criar o CNES para ser o espaço de interlocução. As principais políticas, ainda num desenho bastante genérico, foram lá delineadas. Foi daí a base para pensar a construção do nosso Plano Plurianual. A sociedade foi quem fez o desenho da Secretaria (G6).

Assim, em 2003, quando a Secretaria ainda não estava criada e o governo estava discutindo e elaborando o plano plurianual (2004/2007), foi feito um processo informal, onde a provável futura equipe da SENAES, mais outras lideranças do movimento participaram conjuntamente na constituição do Plano Plurianual; desde o nome do programa até as ações do programa (G4). Avaliando o programa construído coletivamente, o gestor considera que “nós não elaboramos um bom PPA porque havia uma certa dificuldade de traduzir a plataforma, que ainda era muito ampla, em ações concretas”.

Então, nesse momento de 2003, houve uma participação informal dos atores organizados, “do que a gente costumou chamar de movimento de economia solidária que

depois gerou o FBES. Mesmo muitos de nós que não estavam ainda alocados aqui, participávamos informalmente” (G4). Um dos integrantes do FBES destaca que “nesse momento a SENAES pegou toda a proposta do movimento que já estava na I e II Plenária e incorporou no primeiro programa que, lamentavelmente, continua sendo o único programa” (F3).

Essas considerações sobre a elaboração do PPA 2004/2007 vieram confirmar as informações obtidas em documentos do MTE que explicitam que o Programa denominado Economia Solidária em Desenvolvimento, único programa no Plano Plurianual (PPA/2004/2007) dentro da Secretaria, expressa a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o diálogo com a sociedade civil.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento buscou integrar e articular as diversas políticas desenvolvidas pelo Governo Federal, assim como implementar políticas que pudessem proporcionar a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores. A SENAES explicita, em seus documentos, que o programa objetivou no ano de 2004, fortalecer e divulgar a economia solidária, mediante políticas integradas. Assim, teve como objetivo explícito: promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária nacional, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.

Para operacionalizar as ações do Programa, a SENAES/MTE trabalhou em parceria com Fundação Banco do Brasil, com entidades da sociedade civil ligadas à economia solidária e com governos municipais e estaduais. Foram criados, ainda, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, grupos de trabalho para atender às demandas dos empreendimentos solidários (MTE, 2007).

Para o gestor entrevistado, na implantação do PPA previsto para 2004/2007, apareceram dois tipos de problemas: um na relação da SENAES com a estrutura onde ela está inserida, com a estrutura do Estado e outro na relação da SENAES com o movimento. Em relação ao primeiro problema, “a SENAES em 2004 começa a perceber que o PPA está descolado daquilo do que realmente a gente disse que ia fazer”. Isso gerou um debate, pois alguns desvalorizavam o PPA e consideravam que o mesmo poderia ser considerado um documento pró-forma. Por outro lado, outros argumentavam que “o PPA é o nosso governo, que tem um plano plurianual estratégico para esse país e, portanto, nós temos que modificar o PPA para que ele reflita exatamente o que nós estamos fazendo”. Em 2005 a SENAES pôde reformular o PPA e “reformulamos e aproximamos mais da realidade; cortamos ação,

colocamos novas ações, esclarecemos ações que continuaram. Em 2008 a gente já foi com uma experiência melhor” (G4).

A discussão feita inicialmente em 2003, quando a Secretaria ainda não estava criada, também estava voltada para o que deveria de fato ser a Secretaria. E efetivamente a intenção era que não fosse uma Secretaria finalística, operacional (F3).

Era uma Secretaria para colocar para dentro do Estado a proposta do projeto que se desenhava enquanto economia solidária e, portanto, tinha um caráter muito mais estratégico, muito mais de articulação, muito mais de provocação para dentro do Estado do que de recursos e projetos. Isso não desmerece a ação dos companheiros da SENAES, mas também é um dado real dos limites e dificuldades da SENAES (F3).

Sobre essa questão Singer (2008) destaca os limites que enfrentam os órgãos fins, que sofrem a pressão dos movimentos sociais ou dos grupos de interesse empresariais e, muitas vezes, não podem atender às reivindicações, em função da limitação dos recursos orçamentários de que dispõem e das barreiras legais, que não permitem o atendimento de determinadas demandas. Nesse sentido, “o montante de recursos financeiros de que cada órgão finalista pode dispor depende das políticas dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e em segundo plano das decisões do Legislativo sobre o montante e a alocação dos recursos do orçamento da União” (p.13).

Documentos do MTE apontam para esse papel finalístico da SENAES que é o de colaboração com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego, fomentando e apoiando os Empreendimentos Econômicos Solidários por meio de ações diretas ou por meio de cooperação e convênios com outros órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e com organizações da sociedade civil que atuam com a economia solidária (MTE, 2008).

A construção concomitante da SENAES e do FBES é relatada por um dos gestores que destaca que as pessoas que estavam envolvidas na criação da SENAES estavam envolvidas também na criação do FBES (G6). Assim, foi que

naquele momento, final de 2002/2003, quem estava fazendo economia solidária sentou e decidiu que precisava fortalecer a economia solidária através de dois mecanismos: um, fortalecê-la para dentro do Estado, criando a SENAES. Outro, fortalecê-la na sociedade, caminhando na criação do Fórum Brasileiro. Mas dentro de uma mesma estratégia de fortalecimento da economia solidária como um todo (G6).

Os gestores entrevistados vêem que o processo de construção de políticas públicas compartilhadas com o FBES buscou romper com a estrutura hierarquizada e centralizadora do Estado. Para um dos gestores

O governo Lula não enfrentou a questão do Estado brasileiro. Ele não propôs nada e manteve a mesma estrutura do que o Bresser chamou de Estado gerencial. Então lidar com essa estrutura extremamente verticalizada, hierarquizada e centralizadora do Estado foi um desafio. Contra essa estrutura gerencialista, em 2003 a gente resolveu fazer um processo de visita a todos os 27 Estados de uma maneira totalmente horizontalizada (G6).

Quanto aos objetivos dessas visitas aos 27 Estados o gestor relata que o objetivo principal era fazer um planejamento de baixo para cima e verificar se o PPA, enquanto desenho genérico previamente feito, dialogava com as bases nos Fóruns estaduais.

Então fomos nos 27 Estados entre o segundo semestre de 2003 e começo de 2004, onde a gente tentou fazer esse levantamento: de quais são as principais necessidades, quais são os principais nós que a política pública poderia enfrentar. Essas visitas nos Estados foram muito positivas em determinado ponto de vista. Em muitos Estados os Fóruns Estaduais surgiram a partir dessas visitas, o que depois gerou críticas por parte do movimento, falando que o papel do Estado na criação de alguns Fóruns Estaduais foi muito ativo. As Delegacias Regionais do Trabalho tiveram um protagonismo importante, o que causou problemas. Isso porque muitas pessoas das DRTs não vinham do movimento e das entidades. Mas foi positivo principalmente no Norte e no Centro-Oeste porque organizou minimamente o que tinha de economia solidária. Muitas pessoas do Fórum iam com a gente nessas visitas (G6).

Conforme declaração do Ministro Luiz Marinho em outubro de 2005, as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), enquanto representações do MTE nos Estados, devem atender ao sistema público de emprego, principalmente nas ações de geração de emprego e renda e também na implementação das políticas sociais. Devem dar apoio a programas como o Primeiro Emprego e Economia Solidária e ter foco nas ONGs, cooperativas populares e instituições financeiras voltadas para empreendimentos populares solidários, empresas autogestionárias, cooperativas de agricultura familiar ou cooperativas de prestação de serviços que buscam alternativas para a geração de renda aos setores menos favorecidos, que não conseguem se inserir no mercado de trabalho (MTE, 2008).

Documento da SENAES (2008) aponta que as Delegacias Regionais do Trabalho têm sido parceiras na construção da política pública de economia solidária. As DRTs têm contribuído “nas ações de articulação, mobilização e sensibilização da sociedade em torno da

economia solidária, no apoio aos Fóruns Estaduais de Economia Solidária (constituídos ou em constituição) e na implantação do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, entre outras ações”. No âmbito estadual têm assumido “o papel de interlocução política com o movimento social e com outros entes governamentais nos debates das políticas de economia solidária”. Considerando-se as dificuldades dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego, relacionadas ao conhecimento da economia solidária, em 2004 e 2005 foi iniciado, através de curso de políticas públicas de economia solidária, realizado na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), um processo de formação de agentes, indicados pelas Delegacias, para atuar com economia solidária.

Em relação à construção do atual PPA 2008-2011, um dos integrantes do FBES faz uma crítica em relação ao processo de elaboração do mesmo. Ele considera que em relação ao PPA 2004-2007, “houveram algumas mudanças, propostas mais precisas, mas mais propostas de ação e articulação. São propostas mais de ação operacional do que articulação política”. No que se refere ao processo de construção do PPA 2008-2011 o entrevistado chama a atenção para o fato de que “para o segundo PPA o governo não usou, como no primeiro, a mesma metodologia, que fez debate pelo Brasil todo”. Outra crítica se refere ao fato de ter permanecido apenas um programa no PPA, contrariamente à posição do movimento que pleiteava 05 programas vinculados a eixos específicos que foram definidos na I Conferência Nacional de Economia Solidária como eixos prioritários (F3).

Conforme consta em ata da II reunião ordinária do CNES ocorrida em março de 2007, foi informado que um Decreto Presidencial de 01 de março de 2007 constituiu um Grupo de Trabalho que tinha por finalidade elaborar proposta de participação social na elaboração e acompanhamento do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Consta que a matéria prima para o PPA 2008-2011 seria o programa de governo discutido durante a campanha eleitoral, os discursos do Presidente da República, as resoluções das Conferências realizadas e demais documentos, fruto do diálogo entre governo e sociedade civil. A reunião do CNES definiu que os Comitês Temáticos teriam a responsabilidade de construir uma proposta para o PPA 2008-2011 e encaminhar para o Comitê Permanente que a partir de uma sistematização das colaborações dos comitês temáticos apresentaria o documento final ao plenário do Conselho. Foi recomendado, nessa reunião, que os Comitês Temáticos fizessem uma análise do PPA 2004-2007 avaliando as ações executadas e as possibilidades de continuidade, modificações ou supressão e fizessem, ainda, uma análise das resoluções da CONAES para verificar as possibilidades de se tornarem programas e ações de governo (SENAES, 2008).

De acordo com documentos da SENAES o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento que permaneceu no PPA 2008-2011 avançou na constituição de uma política pública federal para a economia solidária no Brasil. Um dos desafios do programa, além de continuar com as ações de fomento, é apoiar a consolidação econômica dos empreendimentos, isto é, possibilitar que os empreendimentos econômicos solidários tenham acesso ao capital, a partir de linhas de crédito acessíveis e propícias à realidade dos mesmos (MTE, 2008).

O PPA 2008-2011, tem como proposta desenvolver ações no âmbito da organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; da formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; do fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários e da elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado.

Com o objetivo de estruturar uma política pública voltada à economia solidária, documentos apontam que a SENAES, através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, pretende estimular a institucionalização de políticas em três esferas, a saber: a formação de formadores/as e gestores públicos; a construção de uma estratégia de desenvolvimento local tendo a economia solidária como eixo, a partir da atuação de uma rede de agentes de desenvolvimento solidário espalhados pelo Brasil; e o novo mapeamento da economia solidária, que vai ampliar e atualizar a base do Sistema de Informações em Economia Solidária.

Com a preocupação de estabelecer uma relação de horizontalidade com o movimento de economia solidária desde 2003, a SENAES criou os GTs para que “fossem um espaço de compartilhamento entre Fórum Brasileiro e SENAES para elaboração, construção e acompanhamento das políticas públicas” (G6). Em todo esse processo, continua o gestor, “o nosso diálogo com o Fórum era muito intenso. E várias políticas nossas surgiram dessas reuniões também. Eram conversas frequentes. A palavra compartilhamento não era uma palavra vazia” (G6). Dessa forma, conclui o gestor, esse diálogo não formal, nesse espaço não institucionalizado, era fundamental. “A gente estava na mesma trincheira só ocupando espaços diferentes” (G6).

Como mencionado anteriormente, os diversos GTs foram criados em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, para atender às demandas dos empreendimentos solidários. Tanto a SENAES quanto o FBES destacam em seus documentos a necessidade e a relevância da constituição de Grupos de Trabalho que, tendo natureza predominantemente

técnico e operacional, foram compostos por membros da Coordenação Nacional e entidades ou especialistas com conhecimento reconhecido no tema, indicados pela Coordenação Nacional e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Por tratar-se de instância mista (governo e sociedade), os GTs foram considerados de grande importância para o FBES e para a SENAES. O FBES destaca em seus documentos que os GTs foram fundamentais para que as demandas do movimento de Economia Solidária pudessem ser operacionalizadas, para que se aprofundassem os debates levantados pela Coordenação Nacional do FBES e pela SENAES, para que se elaborassem propostas de ação e, eventualmente, para que houvesse contribuição com a execução das ações propostas (FBES, 2006).

Essa busca constante de diálogo entre a SENAES e o FBES é para um dos gestores “uma mudança de postura; é essa visão de um governo comprometido com as lutas sociais e com a perspectiva de que os movimentos sociais buscam traduzir no Estado os seus direitos” (G2).

A gestão compartilhada e a preocupação com a horizontalidade são vistas como importante não apenas na relação entre governo e sociedade, mas dentro do próprio governo, dentro da própria hierarquia do Estado. O Comitê Gestor, formado pelo Secretário, o Secretário adjunto, o chefe de gabinete e sua assessora, e mais os diretores do Departamento de estudos e divulgação e do Departamento de fomento à economia solidária é apontado com um espaço em que essa horizontalidade é manifestada. Essa questão foi colocada pelos gestores e um deles assim se expressa:

A SENAES tem desenvolvido um experimento de gestão compartilhada, não só na relação Estado-sociedade, como também dentro da própria Secretaria, o que é algo novo. Em outros órgãos de governo você não vê o Secretário sentar duas vezes por semana com diretorias e coordenadores para discutir a política. Aqui o Singer tem essa dinâmica. É o único lugar que eu conheço dos Ministérios que há essa dinâmica de decisão coletiva. Que amplia e discute internamente a questão da autogestão. No começo, nas reuniões no Comitê Gestor, todo mundo participava, até o office boy. Foi uma experiência interessante. É uma experiência interessante dentro do próprio governo, para quem está vivendo isso, e é uma experimentação de política pública (G3).

Sobre essa questão e refletindo sobre a estrutura da SENAES, um dos gestores destaca que o Secretário achava, no momento da criação da Secretaria, que a equipe deveria se organizar em grupos a partir de temáticas. O objetivo era romper com a estrutura dos

departamentos fechados e tentar articular em torno de frentes. Queria romper com a estrutura de caixinhas do Estado (G6).

Por um tempo a gente conseguiu manter um modelo de gestão nosso, da Secretaria, diferenciado. Por um bom tempo a gente tinha reuniões semanais de toda a equipe onde se discutia estratégias políticas. Tentando não fazer grandes diferenciações entre os cargos das pessoas, mas valorizando as contribuições e comentários de cada pessoa (G6).

Sobre as tensões geradas pela adoção dessa nova perspectiva de gestão o gestor relata que

Houve uma tensão interna porque as pessoas se sentiam perdidas. As secretárias, por exemplo, não sabiam a quem se reportar, queriam um chefe. No começo foi muito bonita, essa tentativa nossa. Ainda hoje pela postura do Singer a gente mantém um alto grau diferenciado. Toda vez que tem uma decisão importante para ser tomada, o Secretário chama o Comitê Gestor. Mantemos ainda hoje parte de uma estrutura menos verticalizada de gestão (G6).

Analisando a SENAES enquanto instituição, um dos gestores salienta o papel do Secretário Paul Singer.

Tem duas instituições aqui. Uma Singer, com sua história e seu legado e outra é a SENAES. Pensando na constituição histórica desse governo e o histórico do PT, o Singer é um símbolo por ser um grande lutador pela democracia no caso do Brasil. Ele representa esse simbolismo de pensar uma outra gestão que é um Estado voltado para as camadas mais excluídas. Essa é a instituição Singer.

E tem a SENAES que lida com o projeto SENAES que é esse experimento na gestão pública brasileira de produzir todos os arranjos, todas as políticas, todos os desenhos dentro desse fator central que é falar, dialogar, conversar, debater, disputar com movimentos ligados à economia solidária (G5).

Para a formação da equipe da SENAES o Secretário buscou a diversidade. Essa é a opinião de um dos gestores que assim relata a experiência da formação da equipe que comporia a SENAES.

O professor queria dar uma diversidade na composição da Secretaria. Queria pessoas que tivessem experiências diversificadas para agregar a equipe. Tanto na origem da economia solidária como regionalmente. Pessoas que vinham com mais experiência no campo, outra com mais experiência no movimento sindical, outra dentro da igreja. Pessoas que vinham de entidades e movimentos. Assim foi sendo montada a Secretaria. A equipe da SENAES se mantém quase a mesma em cinco anos. Isso é uma coisa atípica no Governo Federal. Não houve rupturas na política nesse período (G6).

Sobre a questão da formação da equipe inicial da SENAES, Singer (2008, p. 07) destaca que a mesma “era formada inteiramente por militantes e dirigentes de organizações de economia solidária, cada um indicado pela organização de que fazia parte. Os demais cargos foram preenchidos por outros militantes, indicados pelos componentes da equipe inicial” e por funcionários do Ministério.

Assim, a SENAES “é fruto de um processo de mobilização de um conjunto de atores sociais que vinham atuando na economia solidária do país, muito antes da criação dessa Secretaria” (G4). Como aponta documento do MTE de 2004, a decisão do Governo Federal de criar a Secretaria Nacional de Economia Solidária foi uma resposta às mobilizações feitas através de fóruns, seminários e palestras no campo da economia solidária.

Embora houvesse no conjunto desses atores sociais a presença de alguns gestores públicos de alguns governos estaduais e municipais que já atuavam com a economia solidária, a grande maioria era da sociedade civil organizada, como os segmentos ligados às pastorais, às igrejas, ao movimento sindical ou às incubadoras das universidades (G4). Há uma diversidade na composição da Secretaria. “Tem setores que vêm da igreja, tem um pessoal que vem do partido, tem pessoal que vem do movimento sindical, tem universidades” (G3).

O gestor destaca que antes de participar da constituição da Secretaria, a maioria das pessoas que se encontram na SENAES participou da própria constituição do movimento social da economia solidária. Fazendo uma análise sobre essa questão, o entrevistado argumenta da seguinte forma:

Isso significa que nós começamos a operar aqui próximo daquilo que Gramsci denominava de intelectuais orgânicos do movimento dentro do aparelho do Estado. A gente traz a economia solidária para cá, e traz as propostas (informação, crédito e assistência técnica) da economia solidária, não traz apenas o significado político e ideológico (G4).

Resgatando a fala do Secretário Paul Singer na primeira reunião de planejamento em 2003, um dos gestores expressa a preocupação da SENAES em manter uma relação de proximidade com os movimentos da sociedade civil.

Nesse primeiro planejamento nosso, em agosto de 2003 o Singer disse: Todos nós viemos do movimento social e a gente de certa maneira representa esse movimento aqui no Estado brasileiro. Vai haver, paulatinamente, uma tendência de distanciamento, que é uma tendência natural, por a gente estar num outro lugar e ter uma outra visão. Então, devemos lutar o máximo possível contra essa tendência de afastamento. Devemos manter o máximo possível, uma relação muito próxima com o

movimento; a gente tem que batalhar para não nos distanciarmos e para não fazermos uma estrutura sólida em que governo está de um lado e sociedade civil de outro. Tem que ser mais misturado (G6).

Essa proximidade democrática parece colocar alguns pontos de reflexão tanto para o FBES quanto para os gestores públicos. A fala de um dos integrantes do FBES deixa claro as dificuldades que vê no fato dos gestores serem militantes e gestores ao mesmo tempo.

O que acontece com os governos democráticos em geral, é que as pessoas que estão na SENAES vieram todas do movimento. De alguma maneira, então, são pessoas que militaram, que são ativas. Isso é muito difícil. Você tem que dizer: agora não sou mais movimento, sou gestor e tenho que me comportar de outro jeito (F2).

Analisando as ações desenvolvidas pela SENAES nos quatro primeiros anos de governo, um integrante do FBES considera que os projetos, os programas e os processos foram sendo construídos com o Fórum. Depois de um determinado momento, porém, começou a ter alguns problemas. O mapeamento e o programa de feiras, por exemplo, foram construídos com o Fórum. O programa das empresas recuperadas também (F3). “Conseguiram juntar a CUT de um lado e a ANTEAG do outro para trabalhar juntos em um programa único. Isso foi legal, foi um diálogo que nos aproximou” (F3). Todavia, continua o entrevistado, “não podemos falar que aconteceu isso em relação ao programa de agentes comunitários, que ficou pronto de um dia para o outro. Isso até hoje tem uma carga de peso”. Então, “o programa da economia solidária foi construído quase todo com a participação da sociedade civil; exceto algumas coisas” (F3).

De acordo com um dos gestores, as ações da SENAES e a relação que ela estabelece com o movimento estão pautadas em dois princípios: “O princípio do compartilhar e o princípio da autonomia. Então, esses dois princípios norteiam o diálogo”. O princípio do compartilhar pressupõe, para o gestor, “compartilhar na política geral, nos desenhos, no controle social, na participação. Foi com essa preocupação que “determinadas políticas setoriais foram discutidas do começo ao fim com os movimentos, e não precisou usar espaços tradicionais, como são os conselhos nacionais ou construção de GTs institucionalizados” (G5).

Os GTs que foram criados desde 2003 não eram espaços formais. O gestor lembra que pouquíssimos foram os GTs que tiveram portarias ou foram estabelecidos a partir de decreto. A maioria dos GTs criados foram informais. E “mesmo não tendo uma formalidade, tinham um caráter deliberativo”. Essa posição da SENAES de assumir que os GTs, embora não

formais, tivessem caráter deliberativo é explicada pelo gestor da seguinte maneira: “E aí pesa o projeto SENAES. As pessoas que aqui estão vieram das mais variadas vertentes do setor da economia solidária. Trazem no seu bojo uma perspectiva auto-gestionária do compartilhar de resultados”. É isso que faz com que aja uma “aceitação para esse caráter deliberativo informal que os GTs tinham” (G5). Em documentação levantada, constatou-se a existência, no período que antecedeu à implantação do CNES, de oito Grupos de Trabalhos temáticos, a saber, mapeamento, comunicação, marco jurídico, políticas públicas, comercialização e consumo solidários, relações internacionais, finanças solidárias e formação.

Novamente o gestor ressalta a importância do Secretário Paul Singer para a consolidação de uma perspectiva de governança compartilhada.

O Singer tem um papel fundamental – que não é uma questão de personalismo ou de centralismo. Mas tem determinadas figuras que têm uma simbologia, que consegue reunir. Você tem um Secretário de Estado que dá essa liberdade, essa sinalização. Então esse caráter deliberativo se funda nesse quadro (G5).

Sobre o papel do Secretário Paul Singer para a consolidação da política pública desenvolvida pela SENAES, o mesmo gestor faz a seguinte colocação.

O fato de chamarmos o Secretário de professor tem um forte simbolismo, que não é tão evidente, mas que na governança pesa. Então o Singer continua sendo mais o acadêmico, intelectual. Ele continua na ativa acadêmica. Ele não abre mão das suas atividades na USP. O professor Singer é um privilegiado porque teoriza e vai executar na prática o que teorizou. Ele é um dos poucos intelectuais no Brasil, até na história, que conseguiu teorizar e ir para a prática. Ele é um dos poucos intelectuais de esquerda que conseguiu ficar nesse governo. Ele vai ter um legado muito importante. A instituição Singer, extrapola a SENAES e dá para a transição dessa política da Secretaria um carimbo de legitimidade, de credenciamento. Um intelectual da envergadura do Singer, dizendo que essa política é importante, isso é um carimbo (G5).

Nós decidimos que o Fórum é nosso ator preferencial. Essa é a afirmação de um dos gestores que considera que “enquanto ator preferencial ele de fato foi, de forma preferencial, apoiado, construiu conosco, dividimos com ele a construção do desenho desta política do que ela pode representar para nós, para a sociedade brasileira. Agora, o Fórum não é o único ator” (G5).

Essa posição da SENAES gerou inicialmente um conflito com o FBES. Como relata um dos gestores:

Havia uma expectativa do Fórum de ter uma incidência maior em 2004, do que teve em 2003, nas definições específicas da execução das ações, da definição da aplicação do orçamento. Mas dissemos: não é assim. A relação Estado-sociedade é uma relação que se estabelece por meio de mecanismos, por meio de conselhos, de parcerias ou tem um fundo definindo os critérios. Agora a operacionalização cabe ao órgão do Estado, que pode partilhar o máximo que ele puder (G4).

De acordo com o gestor, integrantes do Fórum diziam que a SENAES só poderia aprovar e apoiar um projeto nos Estados se o projeto passasse pelo Fórum Estadual de Economia Solidária. Mas a SENAES, nas discussões, deixava claro o papel da Secretaria enquanto órgão de governo (G4). “A SENAES é um órgão público e, portanto, não pode restringir sua ação a uma parte da economia solidária que está organizada no Fórum. A economia solidária é maior e o ato público tem que ser um ato formal, senão corre o risco de questionamento legal” (G4).

Todavia, o gestor aponta a importância dos GTs e o importante papel que tiveram no período anterior à instauração do CNES, pois “tinham que pensar política, mas tinham que pensar também no operacional. Para sair normativos, instruções e portarias. Nós optamos por isso” (G4).

Para um dos gestores, quase todas as políticas públicas estão sendo construídas na relação com os movimentos sociais. Todavia, isso não quer dizer que as políticas públicas respondam, na totalidade, aos anseios e interesses dos movimentos sociais (G3). Analisando essa dificuldade do Estado em responder à totalidade das demandas, o gestor destaca que “o Estado não está preparado para fazer política para este tipo de segmento. Em todo o lugar que a gente vai, se depara com essa dificuldade de voltar o Estado para este segmento da população, que foi historicamente excluído de qualquer tipo de política pública” (G3).

Para a SENAES não cabe toda a demanda do Fórum. Essa é a posição de um gestor que avalia que a demanda deve ser encaminhada também para os outros Ministérios. “O desafio é muito grande. Somos uma Secretaria e não um Ministério” (G2). Corrobora com essa visão outro gestor que diz que “a SENAES é mais demandada do que ela tem capacidade de responder” (G3).

Sobre a delicada relação entre SENAES e FBES, tanto gestores quanto integrantes do FBES são claros em afirmar que essa relação deve preservar as diferentes autonomias.

Eu acho que o Estado não é nem objeto do Fórum e nem é sujeito que tutela o Fórum. Não há uma relação de tutela. O esforço da SENAES é para deixar

claro que há uma relação entre autonomias. O Estado tem a sua responsabilidade, o seu papel, e é autônomo. O Fórum tem a sua responsabilidade, a sua representatividade e também é autônomo. Então uma grande dificuldade é fazer com que essas autonomias dialoguem e construam consensos para a política (G3).

Sobre essa questão Singer (2008) destaca que nas negociações entre o Estado e os representantes da sociedade civil a autonomia das partes deve ser preservada. Isso “porque de sua autonomia depende sua autenticidade e desta sua capacidade de representar e, portanto, seu poder político”. No campo da economia solidária, a negociação entre Estado e sociedade civil adquire características peculiares. Muitas vezes, os representantes dos dois lados, por serem provenientes dos movimentos sociais que optaram pela economia solidária, adotam os mesmos princípios, “mas - pelas posições que ocupam - podem facilmente ter opiniões bastante divergentes sobre os problemas a enfrentar e as soluções para os mesmos”. A negociação nesse contexto, portanto, deve objetivar a troca de idéias e informações que possam levar à aproximação de opiniões divergentes (SINGER, 2008).

Outra preocupação manifestada pelos gestores diz respeito aos critérios públicos para o atendimento das demandas dos movimentos (G3). A preocupação é “construir políticas públicas, junto com a sociedade civil, mas que não seja refém e nem seja tráfico de influência. Porque você tem critérios públicos para a seleção dos projetos” (G3). Há espaço de articulação do governo e espaço de articulação do governo com a sociedade. Às vezes “a impressão que eu tenho, é que o Fórum entende todas as ações do governo devem ser voltadas para as demandas do Fórum; e não pode ser” (G3).

Um dos gestores considera que a SENAES deve, acima de tudo, fortalecer os empreendimentos econômicos solidários. Ele assim explicita esse objetivo.

Esse é o nosso objetivo fundamental. Nós não estamos aqui para fortalecer nossas parceiras – que são instituições intermediárias e de apoio. Na realidade sem elas a SENAES não conseguiria fazer muita coisa. Mas não é para elas a ação, a ação é para o empreendimento. Quando a gente analisa um projeto aqui, eu quero saber se os empreendimentos serão beneficiados, fortalecidos ou não. Então eu quero saber isso (G4).

Com relação ao atendimento das reivindicações do FBES, os gestores da SENAES consensualmente destacam que não se pode ter “política de balcão”. Então,

Não deveríamos ter essa tentação de uma entidade militante que participa de um Fórum Estadual ou Fórum Nacional chegar com o projetinho dela e fazer a defesa do projeto. Decidimos: não vamos fazer política de balcão. O que se deve fazer, o que se defendia que se fizesse é que dentro de ações para o

fortalecimento da economia solidária como um todo, houvesse uma agregação, houvesse uma convergência dos diversos atores em torno de propostas que viessem com peso de uma proposta do Estado. Então, deve-se dizer que o Fórum nunca defendeu prática clientelista (G4).

Cabe destacar que a Rede de Gestores – gestores públicos que desenvolvem programas dedicados à economia solidária – corrobora com essa visão do gestor quando em seus documentos explicita que a elaboração de políticas públicas de Economia Solidária deve considerar que os recursos públicos provêm de uma única fonte – os cidadãos e cidadãs. Nesse sentido, deve-se “aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se fixam cada vez mais como políticas de Estado, como direitos” rompendo assim com políticas de balcão; a discussão sobre o destino dos recursos deve ser feita de forma transparente entre todos os sujeitos políticos que representam os diferentes interesses coletivos presentes na sociedade (REDE DE GESTORES, 2008).

Essa concepção de negação de uma “política de balcão” e de negação de uma política pública de economia solidária restrita às reivindicações do FBES traduz a concepção do gestor em relação ao que seja uma política pública. Ele argumenta que a política pública requer que seja publicizada, isso é,

Que ela tenha transparência, que ela tenha participação e diálogo com a sociedade; se não vai ser a política só do governo, não vai ser uma política pública. Para ser considerada também política pública, você não pode restringir a atuação dessa política apenas a um setor que está mais organizado. Nem queremos que o Fórum seja a base social para SENAES, de legitimação dentro da SENAES. Nem o Fórum tem que ter a SENAES como seu representante dentro do Estado. Não pode ser assim, para que a política seja pública. Nós não queremos que a SENAES seja parte do Estado capturado pelo movimento. Isso não é fácil de dizer ao movimento porque ele diz que o dinheiro da Secretaria é para a economia solidária, e, portanto, deles (G4).

A posição do gestor entrevistado traduz a preocupação do mesmo em relação às questões que envolvem a criação e implementação de políticas públicas: a autonomia e a capacidade. Conforme destacado por Howlett e Ramesh (2003), a autonomia se refere à liberdade que o Estado deve ter para responder ou não às pressões societárias; trata-se de propiciar uma *policy-making* que promova o bem-estar coletivo e não apenas o bem-estar de alguns grupos. A capacidade, por sua vez, trata da implementação de políticas públicas efetivas.

Ainda dentro dessa perspectiva e pensando na formação da agenda, o gestor destaca que, embora exista debate e diálogo com o FBES, algumas ações, que não vêm desse processo

de diálogo, são implementadas pela Secretaria a partir de discussões que acontecem no âmbito do Comitê Gestor. O gestor entrevistado discorre sobre duas situações que resultaram em política pública, que não vieram de um diálogo específico com o Fórum de economia solidária (G4).

Desde 2003 nós percebemos um diálogo muito forte entre a economia solidária e o desenvolvimento local, e nós avançamos nesse diálogo, que é um diálogo que a sociedade faz também. Então como combinar a economia solidária com o desenvolvimento local? E o outro diálogo existe com o bolsa família. Como se combina a economia solidária com uma ação estruturada e articulada com os programas de transferência de renda, com os programas de assistência social e também com outros programas, como o seguro desemprego? Nós botamos a cabeça para funcionar. Essa é a importância do gestor: não somos apenas um juntador de documentos para assinar convênio (G4).

Nesse sentido, cabe retomar Marques (2003) para quem as dinâmicas políticas devem considerar o papel fundamental dos funcionários do Estado que, dentro das instituições, ocupam uma posição estratégica na produção das decisões e das políticas do Estado.

Para um dos gestores entrevistados, a idéia, por exemplo, do Programa Nacional de Fomento das Cooperativas, surgiu dos procuradores da Justiça do Trabalho. A regulamentação foi negociada com a Secretaria de Inspeção do Trabalho, que é quem aplica, na verdade, a legislação às cooperativas (G1).

O referido Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop) foi instituído pelo Projeto de Lei 7009/06 ⁷⁰ que, ainda, estabelece normas para a organização e o funcionamento das cooperativas de trabalho. Documentos do Ministério do Trabalho apontam que a proposta do Pronacoop foi elaborada em parceria com integrantes do Ministério Público do Trabalho (MPT), advogados do movimento de economia solidária, Ministério da Fazenda, Casa Civil, além de ser consenso nas discussões do Fórum Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Conforme destaca um dos gestores, esse Projeto de Lei 7009 foi inspirado na legislação europeia e obriga as cooperativas - em que os sócios vivem da cooperativa, trabalhando e ganhando a vida - a garantir para seus membros certos direitos que os assalariados têm; principalmente o salário mínimo, mínimo profissional, jornada de trabalho, pagamento de horas extras e férias (G1).

⁷⁰ O Presidente da República assinou no dia 04 de julho de 2008, proposta a ser enviada ao Congresso Nacional para a aprovação da nova Lei do Cooperativismo

O Pronacoop terá a finalidade de promover o desenvolvimento e a melhoria no desempenho econômico das cooperativas de trabalho, por meio de ações de apoio à elaboração de diagnóstico e plano de desenvolvimento institucional para as cooperativas participantes; e à realização de acompanhamento técnico, por entidade especializada, para fortalecimento financeiro, de gestão e qualificação dos recursos humanos, além de viabilizar linhas de crédito específicas ao cooperativismo de trabalho.

Cabe destacar que em seu Art. 2º o Projeto de Lei estabelece que a cooperativa de trabalho seja compreendida como a sociedade constituída por trabalhadores, visando o exercício profissional em comum, para executar, com autonomia, atividades similares ou conexas, em regime de autogestão democrática, sem ingerência de terceiros, com a finalidade de melhorar as condições econômica e de trabalho de seus associados.

O Projeto aprovado dispõe, ainda, em seu Art. 3º, que a cooperativa de trabalho será regida pelos princípios de preservação dos direitos sociais, do valor social do trabalho e da livre iniciativa; não-precarização do trabalho; autonomia e independência; autogestão e controle democráticos; respeito às decisões de assembléia; capacitação permanente do associado, mediante a educação continuada e orientada a alcançar sua qualificação técnico-profissional; participação na gestão em todos os níveis de decisão; e busca do desenvolvimento sustentável para as comunidades em que estão inseridas.

Sobre essa questão, vale destacar que embora o gestor anteriormente citado tenha apontado o importante papel dos procuradores da Justiça do Trabalho para a construção do Programa Nacional de Fomento das Cooperativas, documento do FBES de 2006 e intitulado “Banco de deliberações do movimento de economia solidária” explicita a proposta de implementação de um Programa Nacional de Fomento das Cooperativas de Trabalho e aponta a importância de se ter um marco legal da economia solidária no Brasil que regulamente e incentive a economia solidária.

Nesse sentido, documento do FBES expressa preocupação em relação à consolidação de uma Lei do Cooperativismo que regulamente a diversidade das cooperativas de acordo com suas especificidades. As cooperativas de trabalho, de acordo com o documento do FBES, sofrem sob uma tripla opressão: a presença desmoralizadora das "cooperगतos" (que se utilizam da denominação e do registro de cooperativa com o objetivo de espoliar os trabalhadores de seus direitos); a ação fiscalizadora, que impede aos trabalhadores de se organizar em cooperativas para disputar o mercado de serviços terceirizados; e as elevadas taxas dos órgãos reguladores. Nesse sentido o FBES explicita a urgência de uma legislação e uma estrutura de fiscalização, com controle social e em parceria com o Ministério Público,

que elimine as falsas cooperativas e garanta as verdadeiras e propõe, assim, o Programa Nacional de Fomento das Cooperativas de Trabalho (I CONAES, 2006).

O FBES destaca, nesse documento de 2006, que a Lei Geral do Cooperativismo que está em vigor é de 1971. Portanto, existe uma inadequação frente ao atual cenário do cooperativismo brasileiro que se encontra em processo intenso de crescimento e mudança. Com essa preocupação, a I Conaes colocou como bandeira a criação de uma nova Lei do Cooperativismo que, além de garantir a liberdade de representação de todas as correntes que formam o cooperativismo nacional – em especial as minorias organizadas – assegure mecanismos públicos e desburocratizados de registro dos empreendimentos econômicos solidários (I CONAES, 2006).

Documentos do FBES e da SENAES apontam que a proposta de uma nova Lei do Cooperativismo é fruto de um processo de negociação das organizações sociais com o Governo Federal e objetiva atualizar a lei geral, tornando-a mais ágil e enxuta. Dentre outras coisas, as novas medidas prevêm a diminuição do número mínimo de 20 para 7 membros cooperados e a criação do Conselho Nacional do Cooperativismo - com paridade entre governos e sociedade – de caráter consultivo (FBES, 2008).

Assim, constata-se que o FBES teve, nessa questão, um papel propositivo relevante e que as discussões sobre a consolidação de uma nova Lei do Cooperativismo foram compartilhadas entre SENAES e FBES. Assim relata um dos gestores da SENAES:

Formávamos praticamente uma frente para negociar a lei de cooperativismo. O Fórum esteve presente o tempo todo nessa discussão. Esse tema foi longamente compartilhado com o Fórum; não só com o Fórum, mas com as cooperativas de trabalho. Então nessa área o compartilhamento político foi total (G1).

Sobre a construção de uma política pública de economia solidária, pode-se observar que outros atores políticos, como observado por Howlett e Ramesh (2003), podem ser destacados nos processos de *policy-making*, a saber: os pesquisadores, o partido político, e os grupos de interesse. No caso analisado, os pesquisadores que trabalham em universidades, particularmente como o tema da economia solidária, formam um conjunto significativo de atores sociais que participam no processo político; dedicam-se ao estudo de questões políticas e categorias de problemas além de desenvolverem o papel de incubação de cooperativas populares. Como visto anteriormente, a Rede de Incubadoras Universitárias participa inclusive como instituições executoras em parceria com governos municipais e estaduais.

O partido político, no caso o Partido dos Trabalhadores, também tende a influenciar a política pública de uma maneira indireta. No caso ora estudado, os atuais gestores da SENAES, são majoritariamente militantes do partido e influenciam, a partir de suas preferências político-ideológicas, o conteúdo das decisões políticas.

Por fim, como a pesquisa coloca foco, diferentes atores – empreendimentos solidários, entidades de assessoria e fomento e gestores públicos de governos estaduais e municipais – destacam-se por sua importância significativa nos processos de *policy-making*.

Sob essa ótica, a decisão política no campo da economia solidária não ocorre em um lugar central claramente definido, mas passa por atores individuais influentes e por atores sociais coletivos, que compartilham valores e visão sobre os resultados desejados da política pública.

Com relação aos limites enfrentados pela SENAES, um dos gestores admite que embora a Secretaria esteja muito bem dentro do Ministério do Trabalho, ele é um Ministério fim. E então, os Ministérios meio têm a função de breca, cobrar prestação de contas, criar dificuldades. Nesse sentido, continua o gestor, muitas das intenções da SENAES não podem ser viabilizadas. Ele assim analisa em que medida essas dificuldades criam conflitos com o FBES.

Você não consegue honrar os prazos porque não depende de você. Uma coisa que perturba na relação com o Fórum é que as coisas não acontecem como nós combinamos, por dificuldades nossas. Eles têm um bom sistema de representação, o pessoal que está no Conselho é líder, mas as pessoas da base, que estão sofrendo as consequências do não cumprimento das promessas, têm muito menos compreensão de nossos limites. Isso gera tensões (G1).

Uma das dificuldades se refere ao orçamento da SENAES, considerado ínfimo. Essa é uma crítica feita pelo FBES, pelo CNES e pela própria Secretaria. Um membro do FBES considera que o orçamento atual da SENAES impede a implantação de uma proposta estratégica capaz de promover o desenvolvimento na questão econômica. Continuando nesse raciocínio, o membro do FBES faz a seguinte análise da questão

Nós temos uma Secretaria jovem que disputa recursos, que disputa espaço e que tem conseguido se impor no conjunto do poder público do ponto de vista do executivo. Mas tem muitas necessidades, muitas fragilidades do ponto de vista de recursos e de estrutura (F1)

As discussões sobre os recursos são feitas com atropelos. Essa é a opinião de um dos integrantes do FBES. De acordo com ele, o FBES tem feito um esforço para trazer mais recursos para o orçamento da economia solidária. Ele analisa que a disputa por recursos “é uma luta ferrenha. O Fórum tem atuado para ampliar o volume de recursos inclusive com emendas parlamentares. Aí, na hora da negociação vêm as pressões de todos os lados e acaba a economia solidária ficando com nada” (F1). A disputa por recursos seria mais facilitada, segundo o entrevistado, se houvessem instrumentos e ferramentas legais, como uma política nacional embasada em uma lei de economia solidária. Ele assim argumenta

Geralmente você vai disputar recursos no orçamento, mas não tem um programa específico que sirva de instrumento de pressão, não tem uma lei que diz tem que ter isso ou aquilo. Quando você não tem uma legislação cooperativista, não tem uma lei da economia solidária, não tem um programa nacional, você fica desprovido de instrumentos, das ferramentas (F1).

O tema da não prioridade do governo federal em relação às ações da SENAES no que se refere à questão orçamentária é expressa por um dos integrantes do FBES, que justifica que os limites orçamentários da SENAES impedem a absorção de todas as demandas do FBES.

Em relação ao orçamento, quando a SENAES inicia, o orçamento era ridículo em relação ao tanto que ia ser feito. Claro que foi duplicando e triplicando nesses anos todos de governo e hoje a gente tem um orçamento bem maior, mas não dá para fazer ainda o que é necessário para fortalecer a economia solidária. Então eu creio que é preciso ter claro que a plataforma é absorvida na medida do possível (F2).

A economia solidária, para o integrante do FBES, começa a despontar como alternativa para garantir a inclusão social, para absorver as pessoas que não conseguem penetrar no cenário do trabalho. Dentro desse contexto, há uma infinidade de experiências, de iniciativas de empreendimentos, sejam eles individuais ou coletivos. É um mundo, é um universo, e a Secretaria com menos de 10 anos de existência vai procurando se estruturar e o Fórum tem a dificuldade de coordenar, de garantir um apoio mais eficaz em função da ausência de políticas. Então, está tudo começando (F1). Para o integrante do FBES “a gente tem uma visão um pouco imediatista; a gente já quer nascer grande, a gente já quer nascer importante, mas é um processo. Nós andamos um pouco, mas ainda estamos muito distante” (F1).

4.1.1 O FBES enquanto movimento social

O debate sobre qual seja o papel do FBES parece ser uma das questões fundamentais quando se pensa na articulação do mesmo com a SENAES. Todos os gestores da SENAES e os integrantes do FBES colocaram a preocupação em relação ao debate sobre o papel do FBES e sua relação com a SENAES.

Um dos gestores argumenta que a importância do FBES está em ser um campo da diversidade. De acordo com o gestor “o Fórum é importante, como ele é, porque reúne tudo que é economia solidária e ele é modelo para outros países”. O fundamental acrescenta o entrevistado, “é que essas diferenças políticas que existem estejam todas, pelo menos, dialogando, pois o Fórum é para dialogar, para aprender mutuamente, para entender as diferenças, entender seu adversário” (G1).

Pensando sobre o surgimento do FBES e sua missão, um dos gestores lembra que o FBES surge com os seguintes objetivos. “Tinha que articular, mobilizar e representar e ser um interlocutor entre Estado-sociedade” (G3). Quando começa a ter políticas maiores, ele também passa a executar parte das políticas (G6). E nesse momento atual “eu acho que ele está buscando reafirmar sua identidade, o auto reconhecimento dos atores” (G3).

A polêmica em torno da questão que se refere ao fato do FBES ser ou não um movimento social tem estado presente em encontros do FBES e tem sido pauta, ainda, de discussão entre os gestores. Alguns consideram que ao querer ser movimento social, o FBES perde a sua característica de ser um espaço que agrega a diversidade. Essa questão, que não é consensual, aparece em alguns depoimentos, como o que se segue abaixo.

Quando o Fórum fala que é um movimento social, na verdade ele está falando: nós somos uma entidade da sociedade. Eu gostaria que o Fórum fosse um lugar maior, onde as diferentes partes se congregassem, que não fosse uma parte do movimento de economia solidária, que é um movimento muito amplo. O Fórum deveria ser o lugar onde agregasse toda a diversidade (G6).

Em ata da VI Reunião da Coordenação Nacional realizada pelo FBES em Junho de 2006 consta a discussão do FBES em relação à sua missão. Nesse documento, o FBES coloca a necessidade de avaliar se o objetivo do FBES de ser um espaço supra-redes está sendo alcançado. Expressa ainda a necessidade de melhor definição sobre a composição dos empreendimentos no FBES; de ampliação da participação de outros atores sociais no FBES,

como quilombolas, catadores, indígenas, dentre outros; de contemplação da grande diversidade de atores que compõe o FBES e de avanço na construção de políticas públicas.

Um dos gestores destaca que a frase que norteava a III Plenária era “unidade na diversidade”, a unidade dos diferentes sujeitos que estão representados no FBES. Ele conclui seu raciocínio considerando que o FBES deveria ser a rede das redes; “um espaço mais amplo onde as diferentes entidades de representação e diversidade pudessem estar presentes” (G6). Enfim, “que fosse um espaço mais aberto, onde outros movimentos poderiam entrar, como, por exemplo, o movimento dos catadores” (G6).

Outro entrevistado assinala que esse foi um dos temas da IV Plenária que o Fórum organizou no final de março. Assim, “as pessoas que dirigem e organizam o Fórum fizeram essa pergunta na IV Plenária: se o movimento da economia solidária olhava para o Fórum e para si mesmo enquanto movimento ou enquanto uma perspectiva de Fórum” (G2). Para um dos gestores, “a questão central é de identidade do Fórum. Nós somos um movimento ou um Fórum? E a decisão na plenária foi: somos um movimento” (G1). Todavia, para esse gestor o Fórum não é um movimento social, pois “movimento social supõe uma certa unidade política”. O Fórum, pelo contrário, “não pressupõe nada, a não ser o desejo de interlocutar, de dialogar, de entender as diferenças e respeitá-las. Há uma diferença de propósito”.

Em relação ao debate ocorrido na IV Plenária sobre o tema, um dos gestores observa que esse “é um debate que foi lá para a IV Plenária, a IV Plenária saiu com uma mediação. Não saiu a decisão de que o Fórum é um movimento”. Para o gestor “o Fórum é um espaço de articulação e agregação dos atores que fazem o movimento da economia solidária” (G4).

Um integrante do FBES, pensando sobre a questão, observa que a definição tirada na IV Plenária ainda não está clara. O que fica claro no seu entendimento é que “o Fórum é esse movimento que integra diversos atores. Agora, com que papel, com que caráter, e que dimensão ele tem de movimento? Isso não é claro para ninguém” (F4).

Explicitando as diferenças que, no seu entendimento, existem entre o que seria um movimento social e o que seria um Fórum, um dos entrevistados se reporta ao Fórum Social Mundial. Na sua opinião

O Fórum social mundial, que para mim é um modelo, não é um movimento; muitos movimentos confluem dele, e são diferentes e essa diferença enriquece o Fórum Social Mundial. Se fosse um movimento haveria uma certa necessidade de coesão maior para a ação política e os que não concordassem acabariam sendo expulsos ou saindo sozinhos. Há mais homogeneidade no movimento, alguma homogeneidade, senão não é movimento (G1).

Para o gestor acima, o fato do FBES se intitular movimento social o leva a ser um espaço que não abriga a diversidade. Para o entrevistado “com isso eles vão excluindo gente que estava no Fórum antes. Tanto é que agora eles começam a criar condições para dizer quem pode fazer parte do Fórum, e isso era muito livre” (G1). O movimento social deve ser visto, de acordo com esse gestor, “como um aliado, mas não faz parte do Fórum. Se o movimento social cria empreendimentos de economia solidária ele se filia ao Fórum dos Estados e aí ele participa também do Fórum nacional” (G1).

Para outro gestor entrevistado “é muito cedo para se ter uma posição fechada, é muito cedo para a gente definir jargões sem consistência” (G2). Outro entrevistado argumenta que o Fórum pode ser um movimento social desde que seja um movimento aberto. Ele considera que “existe uma série de movimentos articulados dentro do Fórum. O Fórum amplia mais se ele continuasse um movimento aberto, ele consegue se ampliar mais, trazer outros movimentos. O Fórum perderia se ao invés de ampliar, ele se restringisse” (G3).

Analisando a categoria movimento social, um dos gestores argumenta que é importante para um movimento social ter um projeto político, uma estrutura e uma identidade. Ele assim analisa essa questão

É importante para o movimento social ter um projeto político. Ter estrutura também é importante. A identidade não está tão consolidada assim. O projeto político até se consegue enxergar, agora a estrutura dos empreendimentos ainda é muito frágil. O que você tem são as grandes organizações: a UNICAFES, UNISOL, ANTEAG, ADS, CONCRAB. Tirando essas grandes organizações, o Fórum fica muito limitado (G3).

Para outro gestor entrevistado, o Fórum não é movimento social por compreender que isso o levaria a perder sua característica de ser um espaço de aglutinação. Ele destaca que “o que a gente convencionou chamar aqui no Brasil de movimento da economia solidária é a aglutinação desses atores e das ações que esses atores vêm fazendo já há muitos anos, enquanto prática de movimento”. Se o Fórum for considerado um movimento social, continua o gestor, “nós vamos ter um processo de, em vez de aglutinação, em vez de o Fórum ser um espaço de aglutinação de articulação desses diversos atores, ele passa a se constituir como um ator específico ao lado de outros atores”. O gestor destaca que essa é a concepção interna da SENAES, e do que consideram o melhor caminho para a economia solidária. Entretanto, reconhece que “algumas lideranças do Fórum têm uma posição contrária e por isso não gostam muito quando a SENAES tem espaço e quando tem a oportunidade de falar, de se pronunciar”. Assim, para esse gestor, “enquanto o Fórum for um espaço de

aglutinadores, então ele é um Fórum, um espaço de articulação e de agregação desses atores” (G4).

Outras posições reforçam a idéia de que o FBES ser Fórum pressupõe a diversidade em contraposição à idéia de que ser movimento social pressupõe homogeneidade.

Um dos gestores salienta que inicialmente considerava que o “Fórum deveria se tornar um movimento, ser um pouco mais fechado, ficar entre os pares, não ser um negócio tão aberto, que cabia todo mundo, porque esse aberto tinha um processo de despolitização” (G5). Mas hoje ele considera o “conceito de Fórum como espaço dos diferentes”. Na conjuntura atual, continua o gestor, “a gente ter espaço como este, ajuda muito, porque o movimento, desde 89, vive um refluxo muito grande. O espaço que ele encontra são os conselhos, e tem que ter um novo repensar dos conselhos”. Para o gestor, o FBES também pode ser pensado como um grande conselho: “um espaço que tem a figura da rede gestora, da presença do governo, é muito salutar. Quantitativamente a gente perde tudo. O poder nosso não é um poder numérico” (G5).

Ainda sobre a questão da diversidade, o gestor conclui que sob o ponto de vista de sua natureza, o FBES deveria se manter diverso. “Então não sou a favor que o Fórum seja um movimento porque, do ponto de vista do arranjo, o Fórum é maravilhoso” (G5).

Sobre a mesma questão, um dos integrantes do FBES destaca que “tanto nas entidades de apoio quanto nos empreendimentos de base existem sentimentos de que deve ser um movimento. Na base, esse sentimento é mais expressivo, mais forte, mas um pouco abafado pelas lideranças”. O entrevistado considera que a “base, majoritariamente tem um sentimento de que deve ser um movimento social; a idéia de movimento abrange mais, expande mais, consegue captar mais, é mais inclusivo” (F1).

Um dos entrevistados do FBES considera que o debate sobre ser ou não ser um movimento social passa pela característica que o FBES tem de incluir os gestores públicos. Antes da plenária, destaca o entrevistado, “eu afirmava que era um movimento, no sentido que ele congrega todo mundo que discute a economia solidária no Brasil. Agora essa característica de ter o governo dentro do Fórum, é muito esquisita” (F2). Para esse integrante do FBES, o resultado da plenária foi que o Fórum não é movimento social, mas sim um espaço de articulação. Todavia, “essa posição não foi publicada porque a discussão não terminou e deve ser retomada” (F2).

O Fórum é um movimento no sentido de que ele mobiliza diversas ações, e questões. Essa é a opinião de um dos entrevistados que, ao final de sua argumentação, conclui que ele não é um movimento que representa uma classe. Nesse sentido, o FBES “tem um caráter de

um conjunto de atores que surgem não para fazer a luta organizada dos trabalhadores da economia solidária” (F2). O entrevistado considera que o FBES poderia apoiar e contribuir para que os trabalhadores dos empreendimentos se organizassem, mas conclui que nesse caso deveria ser “outra organização, outro espaço, outra instância. Aí, os gestores não estariam como integrantes. Como eu acho que as entidades também não estariam. Isso, nem para a gente, nem para mim está tão claro” (F2).

Um integrante do FBES considera que ser movimento social significa ter uma luta social clara. Pensando sobre essa questão ele questiona: “Qual seria a luta desse movimento? É a economia solidária? É o trabalho?” O entrevistado explicita que no caso, por exemplo dos sem terra, a luta é a terra, é o trabalho. “No nosso caso, qual é o foco da luta social? Isso nem para a gente está claro” (F4).

Sendo ou não movimento social, o entrevistado considera que a experiência do FBES de reunir diferentes atores em torno da economia solidária é “bárbara”. O entrevistado considera que

O diferencial do Fórum é esse. A gente conhece, a nível internacional, poucas experiências que a gente consegue juntar, por exemplo, três segmentos para construir um projeto, alguma coisa junto. E com todas essas questões e dificuldades, temos construído junto e tem sido muito interessante (F4).

Nós somos um Fórum que tem um papel de articulador das forças no campo da economia solidária e aí então ele caminha para ser um movimento. Essa é a posição de um dos integrantes do FBES que ressalta que esse assunto foi muito polêmico na IV Plenária, e ainda não se tem nada definido (F5). Todavia, para o entrevistado, o FBES não é um movimento social porque um movimento deve ter um fim em si mesmo, uma diretriz e um objetivo. É preciso que “as forças que estão se constituindo no seio desse movimento sejam mais coesas, as forças estejam mais sólidas, não com posições diferenciadas, práticas diferenciadas, ações diferenciadas, cada uma com sua forma de se organizar” (F5).

O entrevistado avalia porque existe a defesa de que o FBES seja um movimento social. Para ele essa posição é fundamentada no fato de que “existe um movimento no sentido de trabalhar para consolidar uma economia solidária, uma força que vem através de várias outras forças”. Nesse sentido, considera que “várias forças estão trabalhando para, de certa forma, fazer com que essa economia solidária se conceba, se estruture. Isso é um movimento nesse campo, agora um movimento enquanto movimento social, não é isso” (F5).

Essa discussão tem a ver com a identidade do Fórum e sua autonomia. Essa é a posição de um dos integrantes do FBES que destaca que o Fórum ficou um ano discutindo, fazendo balanços e avaliações no sentido de tentar criar condições para que alcançasse um outro patamar na medida em que a criação do CNES colocava essa necessidade. Após essas discussões “chegou-se a duas posições: uma que diz que o Fórum é instrumento e a outra que diz que o Fórum é movimento”. De acordo com o entrevistado “o que prevaleceu com alguma confusão de compreensão é que o Fórum é um espaço de articulação de um movimento da economia solidária; então, de alguma forma, prevaleceu a idéia de que o Fórum é um instrumento de movimento”. Essa posição final, que de certa forma incorpora as duas posições anteriormente citadas, deixa claro que “o movimento da economia solidária é muito maior e vai ser maior do que todo o processo de tentativa de estruturação mais institucionalizada”. Dizer que o Fórum é movimento social, nesse sentido, seria limitador, pois ele não estaria aberto a outras iniciativas que continuariam acontecendo e não estariam vinculadas ao Fórum. “Por mais estrutura que o Fórum venha a ter não é possível ter controle sobre tudo o que está surgindo, sobre todos os diferentes grupos” (F3).

Cabe destacar que o relatório final da IV Plenária Nacional de Economia Solidária apontou como um dos grandes objetivos do encontro a definição da natureza, estrutura e funcionamento do FBES. Quanto à sua natureza, definiu-se que o FBES é um instrumento e espaço de articulação e diálogo entre diversos atores e movimentos sociais pela construção da economia solidária como base fundamental de outro desenvolvimento sócio econômico do país. Sobre os segmentos e representação, foram definidos critérios para serem reconhecidos empreendimentos solidários, entidades de assessoria local e gestores públicos. No que se refere ao funcionamento e estrutura do FBES, foram deliberados em plenária, critérios para Fóruns locais/estaduais e para as Redes/Entidades nacionais (FBES, 2008).

O fato de o FBES mencionar nos documentos que é um movimento pode significar uma necessidade de autonomia e identidade. Essa é a opinião do entrevistado que, sobre a questão da autonomia, considera que existe uma simplificação por parte de alguns empreendimentos e algumas organizações ao dizerem “que receber financiamento público cria dependência. Não é isso. Agora vai ser muito difícil, por vício cultural, a gente passar a admitir que é um direito a gente ser financiado pelo Estado até para ser contra o Estado”. A autonomia do movimento não se dá sem a luta de direitos. O entrevistado considera que a consolidação do marco legal pode trazer um horizonte no sentido de colocar um estatuto de economia solidária que diga que pode existir outra economia que não seja tratada como economia compensatória (F3).

A autonomia do movimento social está, de acordo com um dos gestores, “em fazer construções, sentar junto com os governos no sentido de construir políticas mais permanentes de construção da vida humana, tendo o trabalho como elemento regulador desse processo” (G2). Para o gestor, as novas tecnologias de informação têm proporcionado autonomia e uma participação mais ativa e permanente dos movimentos. Nesse sentido

Os movimentos sociais se valem da rede; trocam informações o tempo todo e fazem construções de estratégias nos diferentes Estados Nacionais. Com a velocidade desses mecanismos podem trocar informações, fazer balanços de suas atividades e de suas conquistas (G2).

O Fórum, hoje, continua o entrevistado, tem relação com a América Latina, com a Europa e com o Continente Africano. Participa das grandes redes de permanente troca de informação, de elaboração e construção de políticas de incidência junto ao Estado (G2).

Ainda sobre a autonomia do FBES, um dos gestores considera que o Fórum é totalmente autônomo. Ele assim argumenta

A SENAES não tem nenhum tipo de ingerência. Não há nenhuma ingerência com relação às demandas que o Fórum apresenta. Sentar junto na mesa não é perda de autonomia. A luta deve ser para se sentar na mesa de negociação. Montar mesa de negociação é um avanço no Estado brasileiro, que sempre tratou o movimento social como caso de polícia (G3).

Corroborar essa idéia um dos integrantes do FBES quando chama a atenção para o fato de que vivemos a pré-maturidade de nosso processo democrático

No regime democrático você fica no fio da navalha porque o movimento tem a obrigação de negociar, sentar à mesa e negociar. Só que a mesa tem dois lados, um lado é quem tem a obrigação de prover e o outro lado é quem tem a obrigação de cobrar e até de elaborar e propor, então tem que pensar os dois lados (F1).

O entrevistado considera que o fato do FBES sentar-se com a SENAES traduz um direito do movimento que é o de negociar, de pressionar e de fazer ações. Todavia, no governo Lula houve uma certa confusão entre Estado e sociedade, e “a autonomia do movimento fica confusa quando a SENAES entende que dita regras para o Fórum. Aí sim, se o Fórum se dobrar e se vincular aos interesses da Secretaria ele perde a identidade e a autonomia” (F1). Sobre essa questão declara um dos gestores: “sou um favorável entusiasta

da autonomia do Fórum, não quero um Fórum subordinado à Secretaria ou condicionado, ou cooptado (G1).

Para um dos integrantes do FBES, a decisão inicial de que a SENAES não participaria da quarta IV Plenária refletiu a necessidade que o FBES sente de ter uma identidade própria. Essa questão é assim esclarecida:

Para a preparação da IV Plenária o movimento queria avançar para uma identidade própria. Inclusive porque uma boa parte do Brasil faz uma confusão entre Fórum e SENAES. Aham que é a mesma coisa. Até hoje tem gente que diz que o Fórum é da SENAES. Então o movimento precisava cada vez mais ir se definindo independente de maior ou menor relação com a SENAES. Mas nesse processo a gente não fez um bom processo político (F3).

No que se refere ao financiamento do FBES pela SENAES, o gestor destaca que atualmente os empreendimentos da economia solidária não têm condições de financiar uma estrutura como a do Fórum, pois muitos vivem, ainda, uma situação bastante precária. O entrevistado lembra que os dados obtidos no mapeamento apontaram que a média salarial está entre \$150,00 e \$170,00 reais. Nesse aspecto “como um empreendimento vai financiar essa estrutura?” Todavia, a SENAES não tem sido a única interlocutora do Fórum no governo. O Fórum se articula também com vários Ministérios. O MDA, por exemplo, é um grande parceiro do Fórum. O MDS também vem financiando algumas ações do Fórum. “Mas o Fórum tem que se preocupar em como conquistar a sustentabilidade a médio prazo” (G3).

Conforme dados obtidos no Atlas da Economia Solidária, dos 14.954 empreendimentos 8.870 (59,3%) informaram a remuneração dos sócios. Deste total, 50% apresentam remuneração com valor até meio salário mínimo. Em 26,1%, a remuneração é de meio a um salário mínimo, totalizando 76,1% (SIES, 2008).

Cabe ainda destacar que no que se refere às sobras, a maioria dos empreendimentos consegue obter sobras em suas atividades econômicas (38%) enquanto que somente 16% dos empreendimentos são deficitários, isto é, não obtiveram faturamento suficiente para pagar as suas despesas e 33%, embora não obtendo sobras, conseguiu pagas as despesas realizadas. Dos empreendimentos pesquisados, 13% não são organizados com vistas à obtenção de resultados financeiros ou não informaram.

O financiamento do Fórum pela SENAES não implica a perda da autonomia, pois é feito através de parcerias e convênios (F1). Essa é a compreensão de um dos integrantes do FBES que destaca que “o Fórum hoje está saindo dessa dependência financeira só da

Secretaria; já está conseguindo dialogar com outras entidades”. Nesse sentido, “é necessário que o Fórum amplie a sua rede, as suas fontes de apoio para que não fique dependendo só da SENAES” (F1).

Integrantes do FBES e gestores da SENAES avaliam que o “FBES ainda não tem autonomia do ponto de vista da sustentabilidade financeira, porque ele é muito novo” (F2). Nesse sentido, um dos entrevistados destaca que “a SENAES teve um papel muito importante inclusive no próprio fortalecimento do Fórum. Ela disponibilizou recursos para bancar a existência do Fórum” (F2).

Todavia, o fato da SENAES financiar o FBES não significa que exista perda da autonomia por parte do FBES. Sobre essa questão assim destaca outro integrante do FBES

Não é porque a SENAES financia o Fórum que ele deixa de ser autônomo. Eu acho que a autonomia passa muito mais pela capacidade do Fórum de levar e fazer valer aquilo que ele entende que é a construção do que deva ser uma política pública. Não é porque o Estado está financiando algo que nós sejamos reféns e que não possamos falar nada contra (F4).

Um dos gestores entrevistados considera que o que caracteriza um movimento social, não é apenas a autonomia, pois o Fórum tem essa autonomia. O gestor destaca que a SENAES defende o compartilhamento sem que SENAES e FBES percam suas autonomias (G4). Todavia, o entrevistado considera que além da autonomia, um movimento social tem que ter uma identidade, uma plataforma comum e uma representação comum. Ou seja,

À medida que você tem um movimento organizado, ele tem determinadas estruturas de direção e de representação que tem que ser seguidas, e cujos membros do movimento têm que seguir essas estruturas de direção e de representação, a não ser que queira exercer resistência dentro das regras democráticas ou optar ainda por romper com o movimento e criar um outro movimento (G4).

Com relação à identidade, o gestor considera que deve-se criar uma identidade em torno da economia solidária; deve-se desenvolver uma concepção de princípios e de valores da economia solidária. Tem “que ter uma plataforma da economia solidária que agregue o máximo possível as diversas plataformas e os seus componentes; mas a gente acha que o Fórum não tem caráter de direção e de representação” (G4).

Explicitando sua idéia, o gestor faz a seguinte argumentação: “a Coordenação Nacional do Fórum de Economia Solidária não deve tomar uma decisão para a UNICAFES

seguir porque ela tem a sua total autonomia. Isso vale para a UNISOL, para a CONCRAB” (G4).

Analisando a IV Plenária que o Fórum organizou no final de março, um dos gestores considera que a posição do FBES de inicialmente excluir os gestores causou certo clima de tensão entre as partes. Todavia, para os integrantes do FBES, isso representou um momento importante. Um dos entrevistados assim analisa a IV Plenária

Acho que foi uma lição para todos nós. Foi a primeira vez que o Fórum se reuniu enquanto Fórum. A IV Plenária foi uma plenária do Fórum, foi convocada pelo Fórum. As bandeiras colocadas na IV Plenária foram contribuições dos vários atores. Tiveram muitos encontros e seminários. Encontro de empreendimentos de economia solidária, conferência nacional da economia solidária. Muitas bandeiras ainda não foram alcançadas, tem muito que se caminhar. A SENAES tem que cumprir o papel de elaborar a política pública. O papel do Estado e do governo para fazer com que as políticas cheguem a se consolidar como política do Estado (F5).

Os depoimentos acima explicitam em última instância a preocupação do FBES em ser um ator relevante na formulação de uma política pública nacional de economia solidária. Observa-se, ainda, a polêmica existente em relação ao fato de o FBES ser ou não ser um movimento social e de que maneira essa definição se relaciona com as questões de autonomia, plataforma e princípios comuns, capacidade de mobilização, estrutura de direção e representação e identidade.

Cabe destacar que esse debate expressa a urgência de novos enfoques analíticos sobre os movimentos sociais. Como observa Scherer-Warren (1993), a realidade contemporânea complexa e multifacetada exige um novo olhar sobre os movimentos que devem ser compreendidos como processos de ação política e práticas sociais em construção. Portanto, nesse contexto das transformações do Estado e da sociedade civil se constituem novos fóruns de organização e participação da sociedade civil relacionados às decisões e à gestão das políticas sociais. Nesse sentido, o FBES, ao reivindicar uma gestão deliberativa da política pública de economia solidária e ao se articular para intervir nas decisões que lhes afetam, desenvolve, sob nosso ponto de vista, ações típicas dos movimentos sociais contemporâneos.

A partir da análise feita por Lüchmann e Souza (2005) sobre as duas tendências da ação coletiva, a saber, “os novos instituintes/instituídos” e “os novos contra-instituintes”, consideramos que o FBES, enquanto “novos instituintes” se caracteriza por uma aproximação com a institucionalidade; reconhece e ocupa os espaços tradicionais da política, luta e aposta

na construção de novas instituições políticas e se esforça em alcançar um maior grau de institucionalidade em seu formato organizacional.

Ainda dentro dessa perspectiva, retomamos Touraine (2003), que chama de movimentos sociais especificamente os movimentos que questionam orientações gerais da sociedade e vão além de grupos de interesses e instrumentos de pressão política; eles defendem a diversidade social e baseiam-se na consciência de um conflito com um adversário social. Os movimentos sociais, para o autor, combinam um conflito social com um projeto cultural; referem-se às ações coletivas diretamente dirigidas para a afirmação e a defesa dos direitos do sujeito, da sua liberdade e da igualdade. Sob esses aspectos, Touraine (2003) discute a idéia de sociedade civil, como sendo o lugar das ações coletivas que buscam tanto a libertação dos atores sociais quanto a negação de uma economia dominada pelo lucro e pela vontade política de dominação. Na nossa compreensão, as bandeiras do FBES, sua plataforma e as ações que tem desenvolvido o aproximam do que Touraine chama de movimentos sociais. Touraine (2003) destaca que os movimentos sociais de qualquer espécie levam neles uma aspiração democrática. “Procuram dar a palavra aos que não a têm, procuram levá-los a participar na formação das decisões políticas e econômicas” (p. 145). O movimento social é, ao mesmo tempo, “luta contra um poder e combate por uma visão de sociedade” (p. 150).

Esse debate sobre a “luta contra um poder” é muito interessante dentro do FBES. Na verdade, qual é esse poder contra o qual se luta? Parece que o depoimento de alguns entrevistados sobre qual seria a proposta da economia solidária para o Brasil, ilumina esse debate. De acordo com um dos integrantes do FBES, a economia solidária pode ser compreendida como uma proposta, um novo modelo, uma estratégia para o desenvolvimento (F4). Para um dos gestores, falar de economia solidária significa pensar o ser humano enquanto o centro do processo de desenvolvimento; significa dessa forma falar em uma nova forma de pensar a questão do desenvolvimento (G2).

Ainda sobre a questão da autonomia considerada como um dos elementos marcantes de um movimento social, vale trazer Fleury e Duverney (2007) que chamam a atenção para o fato de que nos processos de governança, os atores coletivos, ao mesmo tempo em que se inserem nas estruturas políticas de governo, buscam preservar sua autonomia. Esse, para os autores, tem sido um dos desafios enfrentados pelos atores coletivos e tem sido, de fato, um dos desafios enfrentados pelo FBES na sua relação com a SENAES.

A partir das análises feitas por Melucci (2001) sobre movimentos sociais, cabe ressaltar que, na nossa compreensão, o FBES, enquanto movimento social, tem se

encaminhado para dois tipos de conduta. Por um lado é um movimento reivindicativo por demandar a distribuição dos recursos no interior da organização e lutar por um funcionamento mais eficiente do aparato estatal. Por outro lado, assume características de um movimento político, por lutar pela ampliação da participação nas decisões; participação que extrapola os limites previstos pelo sistema político e que objetiva abrir novos canais para a expressão de questões exclusas.

Consideramos fundamental a contribuição de Dagnino (1994) para esse debate. Corroboramos com a autora que considera que os movimentos sociais devem ser compreendidos, portanto, como uma rede que conecta sujeitos e organizações de movimentos em busca da cidadania e da participação na esfera pública. Sob essa ótica, o FBES deve ser pensando como movimento social e como rede. Para a autora, cabe pensar os movimentos sociais como redes “com maior ou menor visibilidade, mas sempre com certa permanência, como sujeitos políticos não só coletivos, mas múltiplos, heterogêneos, que compartilham alguns princípios básicos sobre a participação popular, a cidadania e a construção democrática” (p. 11).

A questão, levantada pelos entrevistados, sobre a diversidade dos atores dentro do FBES coloca alguns desafios para o mesmo. Scherer-Warren (2007), ao destacar a nova forma de ser movimento dos fóruns e redes da sociedade civil levanta os desafios enfrentados por esses movimentos em rede. O primeiro se refere ao tipo de organização que passa a ser multiidentitária. É necessário, assim, “buscar a relação interorganizacional, as ambigüidades e os desafios que redes plurais apresentam e, ainda, o que essa forma de ser movimento traz para o empoderamento da sociedade civil, contribuindo ou não para a mudança social” (p. 20). O segundo desafio volta-se para a complexidade de temáticas e demandas e a dificuldade de conciliação das mesmas. Ainda, face à pluralidade dos atores da rede, o encontro e desencontro das agendas e dos interesses aparecem como desafios.

Consideramos, enfim, que a diversidade presente no FBES não o destitui de sua característica de ser um movimento social, mas exige um novo olhar sobre essa nova forma de ser movimento.

4.1.2 Desafios em relação à representação das principais associações e redes de empreendimentos solidários no FBES.

No que se refere à questão da representação dos empreendimentos no FBES, e seu poder de influência na política pública, um dos gestores salienta que as grandes ligas têm o contato direto com os empreendimentos e que a SENAES trabalha com essa representação

Hoje no Brasil, graças aos esforços de nossos companheiros, nós temos muita organização da economia solidária. Nós temos hoje, pelo menos cinco grandes ligas ou uniões de empreendimentos econômicos solidários. Temos a CONCRAB que é a Confederação de cooperativas de reforma agrária ligada ao MST, a UNISOL Brasil – União de Solidariedade de empreendimentos e Cooperativas, a UNICAFES – União das Cooperativas de Agricultura Familiar de Economia Solidária, a ANTEAG – Associação Nacional de Trabalhadores de Empreendimentos de Auto-Gestão e Participação Acionária. Na área de crédito tem a ANCOSOL. Então a gente não se relaciona com empreendimentos; tem casos, como em 2005/2006 que muitos empreendimentos estavam para fechar as portas, e então nós tivemos que chegar junto (G4).

O gestor destaca que não existe convergência entre o FBES e a SENAES sobre o tema da representação. O fato do FBES dizer que organiza e representa os desorganizados é muito complicado, “porque a gente vê o Fórum cada vez mais como um espaço de interlocução e de diálogo”. Nesse sentido,

ele não tem um caráter de representação para nós. Simbolicamente o Fórum é representativo, nesse sentido de que se ele conseguir se manter como um espaço de articulação e aglutinação desses atores, em torno de princípios e objetivos comuns, e de lutas comuns, está resolvido o problema, simbolicamente (G4).

O gestor considera que dentro do FBES a UNICAFES representa os empreendimentos filiados a UNICAFES, a CONCRAB é a interlocutora dos empreendimentos articulados com a CONCRAB e assim por diante. Dessa forma, “nenhuma delas quer representar todos os empreendimentos, pelo menos nunca ouvi nenhuma delas dizendo assim”. Entretanto, “se os empreendimentos do Fórum querem se organizar e não querem optar por nenhuma dessas organizações... então tudo bem, está certo. Mas essa questão não está bem resolvida” (G4).

Em relação a uma possível influência desproporcional dos empreendimentos “mais bem sucedidos” na condução das políticas de economia solidária, um dos gestores destaca,

inicialmente, que essa influência desproporcional não existe, uma vez que o número de pequenos empreendimentos é muito superior ao número dos considerados empreendimentos bem sucedidos. Todavia, o entrevistado terminou por considerar que não saberia responder a essa questão, pois precisariam fazer uma análise dos delegados, no sentido de se saber quem são e quem representam (G1). Termina por considerar que os empreendimentos grandes podem ter maior influência. Nesse sentido, “é possível que haja uma economia solidária que esteja submersa” (G1).

A lógica de que o grande consegue mais do que o pequeno é equivocada. Essa é a opinião de outro gestor para quem “às vezes, o grande está precisando de uma outra coisa que nós não temos. Nós podemos ter mais para pequenos do que para grandes” Nesse sentido, e considerando o pouco orçamento da SENAES, o gestor questiona: “dinheiro que eu vou dar para 100, vou dar para 1?” (G5). Assim, em muitos momentos, a SENAES fez a opção de não repassar recursos para uma única entidade e sim destinar recursos “para as ações voltadas para empreendimentos de pequeno porte”. Sob esses aspectos, a política pública tem se voltado para quem tem menos poder. Essa é a opinião do gestor que reafirma, ainda, que os empreendimentos de baixa renda salarial estão sendo representados (G5).

Cabe destacar que integra o FBES os Empreendimentos Econômicos Solidários com as seguintes características:

- Coletivas – organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como associações, cooperativas, empresas autogestionárias, clubes de trocas, redes, grupos produtivos;
- Seus participantes ou sócias/os são trabalhadoras/es dos meios urbano e/ou rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- São organizações permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e as que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- Podem ter ou não um registro legal, prevalecendo a existência real;
- Realizam atividades econômicas que podem ser de produção de bens, prestação de serviços, de crédito (ou seja, de finanças solidárias), de comercialização e de consumo solidário

Para os integrantes do FBES, os empreendimentos que estão mais consolidados do ponto de vista organizacional, econômico e político têm maior poder de influência na

elaboração da política pública. Isso, inclusive, porque eles conseguem se deslocar e se articular (F1). O entrevistado considera que

Teoricamente essa desproporcionalidade pode prejudicar o movimento porque poderíamos ter aqui as representações legítimas lá da base que são sofridas, que estão numa luta mais acirrada com o status quo, com essa conjuntura favorecida pelo capitalismo. Isso teoricamente; mas o que faz o equilíbrio dessa relação é exatamente a gestão da política, os Fóruns (F1).

Seguindo esse raciocínio, o integrante do FBES destaca que a Coordenação Nacional do FBES, composta por 96 membros, tem expressão majoritária dos empreendimentos (F1). O entrevistado considera que embora “as entidades apoiadoras tenham interesse e compromisso, são os empreendimentos que sofrem, na pele, as dificuldades e os problemas” (F1). Todavia, “as organizações que representam politicamente os empreendimentos têm uma representação mais efetiva”. Na coordenação dos 13, por exemplo,

Nós temos as 5 principais organizações nacionais. Nós temos majoritariamente a representação dos Fóruns Regionais que são pessoas que saem dos empreendimentos, que não são nem dos gestores e nem das entidades apoiadoras, são pessoas que são eleitas pelos Fóruns Estaduais e que são integrantes de empreendimentos e não de entidades de apoio. É processo de construção (F1).

Um dos integrantes do FBES destaca que a influência na formulação da política pública pode ser desproporcional pelo fato de algumas organizações terem uma política própria e assim uma vida muito mais organizada. Essas organizações “organizam os empreendimentos que são as suas representações, são suas unidades produtivas” (F5). Mas, conclui o entrevistado, “o caminhar tem sido muito rico; temos que ter sempre paciência para não ficar tão ansioso diante do processo”. Pensando sobre as dificuldades enfrentadas pelo movimento, o integrante do FBES destaca que “algumas questões como o marco jurídico bate no parlamento. Tudo é uma engrenagem. O movimento só vai fazer pressão depois que estiver organizado, nós não temos ainda essa pressão enquanto outros movimentos sociais” (F5).

Pensando sobre a lei das cooperativas de trabalho, um dos gestores observa que “houve falta de informação do conjunto dos empreendimentos sobre o conteúdo dela. Porque apenas algumas entidades mais estruturadas, que tinham condições de vir para Brasília, puderam acompanhar” (G6).

Ainda sobre o papel das chamadas uniões de empreendimentos na elaboração da política pública, um integrante do FBES considera que

O que a gente chama de uniões de empreendimentos, como a UNISOL, a ECOSOL, UNICAFES e etc, com certeza acabam tendo um peso diferenciado; isso na própria representatividade do Fórum é um problema. Nós vamos deixar de ter a participação direta para ter a representação da democracia representativa? Quer dizer, em vez de eu ter os empreendimentos participando, eu vou ter as uniões de empreendimentos participando. Isso foi uma discussão na plenária também. Qual o papel dessas organizações de segundo grau na própria discussão do Fórum e na interlocução com o poder público? E hoje, com certeza eles têm um poder de fogo maior (F2).

Para outro entrevistado, integrante do FBES, a representação dos empreendimentos tem avançado muito. Os movimentos que tiveram uma formação e uma maturação mais política nesse período têm garantido uma representatividade legítima de cada um dos atores (F4). Todavia, questiona o entrevistado: “quem tem condições de fazer uma movimentação política? Veja quem está no Conselho. São as entidades de representação maiores. Por essas representações a gente também já vê um pouco como se dá isso na balança” (F4).

Dessa forma, embora a eficácia da participação de organizações coletivas dependa de fatores institucionais e contextuais, o que determina em última instância a capacidade dos trabalhadores – representados por suas organizações coletivas – de influenciarem o processo político e seus resultados é sua própria organização interna.

4.1.3 O segmento das entidades de apoio, assessoria e fomento

Como já mencionado anteriormente, o FBES explicita em seus documentos que sua estrutura visa garantir a articulação dos três segmentos do movimento da economia solidária, a saber, os empreendimentos solidários, as entidades de assessoria e fomento e os gestores públicos. A entrevista junto aos membros do Fórum procurou identificar se o FBES, sob o ponto de vista dos entrevistados, tem garantido a articulação dos referidos atores. Embora os entrevistados considerem que exista uma representação dos três segmentos no FBES, existe consenso de que, até então, os gestores públicos – representantes de governos municipais e estaduais que têm em sua gestão programas explicitamente dedicados à economia solidária – vinham tendo menor espaço e de que a articulação maior vinha se dando entre as entidades de apoio e os empreendimentos.

O segmento das entidades de assessoria e/ou fomento, que faz parte da estrutura do FBES, se organiza sob a forma de ONGs ou Universidades (incubadoras tecnológicas ou grupos de extensão) e presta serviços de apoio e fomento aos empreendimentos solidários

através de ações de formação (tanto técnica como econômica e política) e/ou apoio direto (em estrutura, consultoria, elaboração de projetos e/ou oferecimento de créditos) para a incubação e promoção de empreendimentos. Desenvolvem, assim, ações de: capacitação, assessoria, incubação, pesquisa, acompanhamento, fomento à crédito, assistência técnica e organizativa.

Faz parte desse segmento as organizações da sociedade civil, dentre elas: Articulação do Semi-Árido, Sebrae, Grupo de Trabalho da Amazônia, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, Rede Cerrado, Rede Economia e Feminismo, Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, Movimento Nacional de Quilombolas, Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, Cáritas Brasileira, Fórum de Comércio Ético e Solidário, Associação Brasileira de Entidades de Microcrédito, Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, Pastoral Social da CNBB, Organização das Cooperativas do Brasil e Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores (MTE, 2007).

Vale destacar que normalmente os Fóruns Estaduais contam com o apoio de entidades de assessoria estaduais para garantir infra-estrutura e possibilitar reuniões e uma rede de comunicação dentro do Estado. Nesse sentido, as entidades de assessoria parecem desenvolver um papel fundamental para a consolidação de Fóruns Estaduais fortes, ativos e mobilizados.

No Atlas da Economia Solidária no Brasil consta que foram identificadas 1.120 Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária – EAFs no Brasil, havendo maior concentração das mesmas na região Nordeste (51%). seguida da região Sudeste com 16% e região Sul com 15%. Verificou-se, ainda, que mais da metade das EAFs tem abrangência municipal (37%) ou intermunicipal (20%), sendo que as Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento cuja atuação abrange o território nacional correspondem a 10% do total (SIES, 2008).

Entre os tipos de atividades desenvolvidas pelas EAFs, predominam as de formação (39,5%) e as de articulação/mobilização (34,7%). Além disso, o papel desse segmento representado pelas entidades não-governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, tem sido bastante significativo no CNES, pois possui 17 representações do total de 56.

Analisando o papel das entidades, agências de fomento e de assessoria no FBES, um dos entrevistados avalia que “a maioria esmagadora dos empreendimentos não tem capacidade de incidir em política pública, de captar recursos”. Assim, os caminhos para esses

pequenos empreendimentos são dois: “ou uma assessoria nacional elabora um projeto e capta um bom recurso e vai oferecer o serviço; portanto não é um empreendimento. Ou uma estrutura de trabalhadores vai e capta recurso” (G5).

Outro gestor entrevistado ao fazer uma rápida análise das ações desenvolvidas pela SENAES, conclui que “o conjunto de articulações da SENAES consegue atender minimamente os empreendimentos pequenos” (G3). Todavia, para o entrevistado, existe uma questão não enfrentada: “Qual o peso dos empreendimentos e qual o peso das instituições de assessoria e fomento? Nesse caso é desproporcional”. Ele assim argumenta:

A assessoria, pela sua capacidade política de articular e pela dificuldade que os empreendimentos têm na relação deles com o Estado, impõe uma mediação. Para acessar o Banco do Brasil você tem que ter um projeto. E para fazer um projeto é preciso uma assessoria. Aí entra um intermediário entre o Estado e o empreendimento (G3).

Cabe ainda, sobre esse tema da articulação dos três segmentos do movimento social, destacar as considerações de um dos integrantes do FBES que afirma que, embora o FBES garanta a articulação dos diferentes segmentos, isso ocorre com muitos conflitos e dificuldades e que “em nível político, em nível de organização social, os empreendimentos pesam menos”. O entrevistado considera que o papel mais importante está sendo ocupado pelas assessorias, mas conclui a questão afirmando que “é claro que os empreendimentos estão no sentido de dar mais aval, de dar uma legitimação ao movimento em si, até porque de certa forma, diretamente, a vida da economia solidária só existe por causa dos empreendimentos; isso ninguém pode negar” (F5). Ainda sobre a questão da participação dos empreendimentos dentro do FBES, um dos entrevistados argumenta que

Há uma pressão forte dos empreendimentos. Ainda bem, porque quem tem que ser privilegiado, quem deve ser visto com prioridade neste processo são os empreendimentos, porque sem eles não existe nada. Eles estão conseguindo. Nós temos aí empreendimentos que estão conseguindo se impor diante das dificuldades. Nós temos também boas representações, nós temos pessoas que têm muita capacidade (F1).

4.1.4 O papel dos gestores públicos dentro do FBES

Embora os entrevistados considerem que exista uma representação dos três segmentos no FBES, existe consenso de que, até então, os gestores públicos – representantes de governos

municipais e estaduais que têm em sua gestão programas explicitamente dedicados à economia solidária – vinham tendo menor espaço de articulação.

Foi durante a I Plenária ocorrida em dezembro de 2002 que, segundo depoimentos de integrantes do Fórum, se aprovou que o Fórum seria um espaço de participação e articulação dos três segmentos do movimento da economia solidária – os empreendimentos solidários, as entidades de assessoria e fomento e os gestores públicos – e que os gestores públicos – representantes de governos municipais e estaduais – que têm em sua gestão programas explicitamente dedicados à economia solidária teriam um papel importante na construção e organização do movimento de economia solidária no Brasil.

Os três segmentos numa perspectiva de construir a economia solidária juntos, de fazer o debate... Por que os gestores nessa história? Não é o Estado participando do Fórum. São os gestores públicos. A maioria de integrantes de governos, mas que vem de histórias de militância, de movimentos sociais. Eram pessoas que vinham nesse debate da construção da economia há tempos e num determinado momento vão para a gestão pública. Então o entendimento dos gestores é isso: um grupo que integra o Fórum com o intuito de ajudar e contribuir e se alimentar na construção de políticas públicas. (F4)

A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária tem sido considerada fundamental para a construção de políticas públicas de Economia Solidária no Brasil. Manetti et al (2008, p.15) apontam que a rede, surgiu em 2002 e “atualmente, possui 78 prefeituras e 7 governos estaduais com participação ativa. Ao longo do seu período de existência, a Rede de Gestores tem oportunizado a realização de discussões em torno de como deve ser uma política de Economia Solidária, orientando assim, a atuação dos (as) seus (as) associados (as) e o diálogo destes com outras esferas governamentais”.

No ano de 2004, com o patrocínio da Caixa Econômica Federal - CEF e apoio da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, da Coppe/UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro), a Rede de Gestores realizou um Ciclo de Debates sobre Cidade, Desenvolvimento e Economia Solidária, que apontou que para “além de fortalecer a Economia Solidária, a tarefa mais importante dessa Rede tem sido a luta pela incorporação das políticas públicas de Economia Solidária enquanto políticas de Estado e não mais como políticas que dependem da disposição dos governos para se realizarem” (MANETTI et al, 2008, p.15) .

A questão da participação dos gestores públicos no FBES foi tema de vários debates que culminaram na IV Plenária, realizada em Março de 2008. Nessa plenária, o FBES decidiu

que os gestores públicos, enquanto rede, permaneceriam no FBES. Esse debate, que já havia sido realizado durante a III Plenária, traduz a preocupação do FBES em relação à sua identidade e objetivos. A fala de um dos entrevistados do FBES sintetiza essa conclusão:

Existe uma polêmica, uma parte razoável do Fórum entende que ele é um instrumento da sociedade civil. A figura dos gestores sempre é a figura um pouco mais confusa de quando é sociedade civil e de quando é Estado. Então a rede entra no Fórum na categoria de cidadão, mais do que na categoria de gestor público (F1).

Conforme resolução da IV Plenária, o FBES reconhece como gestores públicos aqueles que elaboram, executam, implementam e ou coordenam políticas públicas de economia solidária. Assim, para que os gestores públicos participem no FBES é necessário que a representação dos mesmos nos Fóruns seja feita em rede, e não de modo individualizado. Desta maneira, argumenta o FBES, os gestores trazem um debate que não reflete apenas a sua atuação específica, mas o debate mais amplo de políticas públicas para a economia solidária. O documento aponta que o que importa é os gestores estarem organizados e representados em rede, de qualquer nível da federação (municipal, estadual, federal) (FBES, 2008).

Esse debate sobre a permanência dos gestores públicos no FBES desencadeou uma outra discussão, apontada pelos entrevistados, que se refere à abertura para a participação dos gestores federais dentro do FBES.

O que está claro agora é que os gestores públicos participam numa cota de 12 gestores a nível nacional, mas desde que estejam na rede de gestores públicos. Um elemento que gerou divergências na IV Plenária foi que os gestores permanecem no Fórum desde que sejam redes. Bom, pode ser rede de gestores municipais e estaduais. E ficou uma abertura de gestores federais. E aí houve uma discussão, uma proposta de que 2 representantes dos gestores federais poderiam estar na Coordenação Nacional do Fórum. Isso gerou confusão. Não foi possível concluir essa questão na IV Plenária. Isso está sendo discutido agora em cada Estado (F3).

A preocupação com a participação de gestores públicos no FBES fica clara quando se discute que o FBES é um ator de negociação junto às políticas públicas. Sob esse aspecto, e pensando que se tem “na mesma instância de negociação alguém que é ao mesmo tempo Fórum e gestor” (F3) um dos integrantes do FBES faz a seguinte consideração: “a proposta da coordenação executiva é a de que a rede de gestores pudesse participar em níveis diferenciados”. Nesse sentido, no Fórum estadual você não teria gestores estaduais, embora

pudesse ter gestores municipais, porque a negociação seria com as com instâncias estaduais. No Fórum nacional, por sua vez, não deveria ter gestores nacionais porque é com eles que o FBES iria negociar (F3).

Essa decisão na IV Plenária foi importante porque, entre 2003 e 2008, não foi realizada nenhuma plenária. Foram cinco anos sem realizar uma plenária. “Então temos muito o que discutir. Temos mais encontros do que desencontros, mas temos desencontros” (G4).

A IV Plenária, de acordo com um dos gestores, acertou ao decidir que os gestores participam do FBES enquanto rede e, mais ainda, quando definiu que os representantes dos gestores no FBES devem participar enquanto representação do Estado, da prefeitura ou do governo federal. Todavia, o entrevistado considera que existe um problema em relação à essa questão

Agora, nós temos outro problema dos gestores públicos. A rede de gestores é uma rede só de gestores municipais e estaduais; então nós temos duas alternativas: ou a rede faz o diálogo com nós, gestores federais e a gente tenta encontrar um acordo para ter uma única rede de gestores, ou nós teremos duas redes (G4).

A permanência dos gestores públicos, enquanto rede, dentro do FBES é vista consensualmente como legítima e como um avanço para a garantia da articulação dos três segmentos representados no FBES, mas coloca uma questão que ainda traz estranheza para parte dos integrantes do FBES. A questão é: os gestores públicos federais, estando representados em rede no FBES, se sentam em uma mesa de negociação e interlocução com o próprio governo federal?

Para um dos gestores, a crise que se estabeleceu não é por conta da participação da rede de gestores no Fórum. A crise se deu “por uma outra questão política mais relacionada à composição de instâncias de direção do que à presença dos atores” (G4).

Isso porque houve um crescimento da representação da rede de gestores e uma redução das entidades de assessoria e um crescimento da representação das ligas e uniões, dessas redes de empreendimentos e uma redução da representação dos empreendimentos isolados, independentes e desorganizados. Isso gerou uma crise (G4).

A questão, nesse sentido está na composição do FBES. Assim, “qual o peso dos empreendimentos? qual o peso das entidades de assessoria? qual o peso da rede de gestores?”

A Rede de gestores destaca, em seus documentos, que a rede existe para proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas

governamentais e realização de projetos comuns. Tem como objetivo o fomento e desenvolvimento da economia solidária e a qualificação e proposição de ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para esse segmento. Tem, assim, a missão de estimular e fortalecer a organização e participação social do segmento da economia solidária nas decisões sobre as políticas públicas (REDE DE GESTORES, 2008).

O documento analisado aponta que, “embora as políticas públicas para a economia solidária estejam em construção e, portanto, ainda num estágio de intensa práxis para adequar os seus instrumentos às demandas e às expectativas de resultados”, a Rede de Gestores avançou, nos últimos anos, na sistematização de propostas para a implantação de políticas públicas de economia solidária (p. 01).

O estabelecimento de políticas públicas de fomento à economia solidária, de acordo com a Rede de Gestores, deve reconhecer a existência de novas formas de produção, reprodução e distribuição social. Nesse sentido, o papel do Estado frente à economia solidária é “o de dar-lhe propulsão e suporte por meio de políticas públicas que disponham de instrumentos e mecanismos adequados para o reconhecimento e o fomento deste segmento” (p. 03).

Uma política pública de fomento à economia popular solidária, na perspectiva da Rede de Gestores, deve perseguir pelo menos os seguintes objetivos: contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantam aos cidadãos e cidadãs o direito a uma vida digna; contribuir para a erradicação da pobreza, para a inclusão social e para a equidade de gênero e etnia; contribuir para a promoção a ampliação das oportunidades e a melhoria das condições de trabalho e renda; reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da economia popular solidária; contribuir para a promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade socioeconômica e ambiental; contribuir para dar visibilidade e ampliar a legitimidade da economia popular solidária; criar mecanismos legais que viabilizem o acesso dos sujeitos da economia popular solidária aos instrumentos de fomento; promover a integração e a inter-setorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a economia popular solidária nos e entre os entes federados do Estado e; fortalecer e estimular a organização e participação social e política dos trabalhadores da economia popular solidária (p. 03).

Cabe destacar, ainda, que a Rede de Gestores considera fundamental que a economia solidária coloque foco nas questões da formação social e política, educação básica e capacitação ocupacional/profissional; da assessoria e assistência técnica para a constituição, incubação e consolidação de empreendimentos populares solidários, bem como para a articulação de cadeias produtivas solidárias e para estratégias de desenvolvimento local e

territorial; do desenvolvimento de tecnologias aplicadas e democratização do acesso; dos fundos públicos destinados ao financiamento da política; das linhas de crédito e financiamento adequadas; do investimento social no fortalecimento e articulação do tecido social e dos territórios, inclusive infra-estrutura e logística; da constituição e organização da demanda (compras públicas, comércio justo e solidário e mercado) e da oferta (logística e infra-estrutura) dos bens, produtos e serviços do setor; do marco legal e regulatório adequado ao setor e da estratégia de comunicação e cultura que estimulem os princípios da economia solidária (p. 04). Como o documento da Rede de Gestores aponta, todos os eixos acima elencados já têm propostas elaboradas no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Sobre a capacidade propositiva e o poder de influência da Rede de Gestores enquanto integrantes do FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária, documento da Rede afirma que diferentes sujeitos sociais e políticos devem participar nos processos de formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas, visando o aperfeiçoamento constante e a legitimação social das políticas. O objetivo dessa participação é a construção de “esferas públicas de poder, onde os diferentes atores sociais possam negociar de forma transparente e em igualdade de condições os seus interesses pensados na relação com a coletividade” (p. 06).

Ainda sobre a capacidade propositiva dos diferentes atores nos processos de decisão e formulação da política, a Rede de Gestores chama a atenção para o fato de que “os sujeitos políticos deste setor ainda estão emergindo, identificando-se, criando alteridades políticas, formando-se, ocupando seu lugar no cenário político”. Nesse sentido, ainda está em discussão os papéis dos diferentes atores, a saber dos empreendimentos e organizações representativas, das entidades de apoio e de fomento, governos, e etc. O desafio está na agregação destes diferentes atores e papéis e na sua interlocução com outros atores e sujeitos políticos que componham as esferas públicas que discutam políticas para a economia solidária (REDE DE GESTORES, 2008).

4.2 Construção de um desenho institucional ou um tipo gestão pública participativa

Com relação a agregação, por parte da SENAES, de reivindicações, orientações e interesses dos empreendimentos solidários representados no Fórum, integrantes do Fórum e

gestores da SENAES consideram que, apesar das dificuldades, a SENAES tem absorvido grande parte das demandas do FBES.

Sobre essa questão, vale destacar as falas de gestores da SENAES e dos integrantes do FBES

Do meu ponto de vista, o Fórum tem conseguido transformar seus interesses em políticas e ações concretas. As coisas são feitas juntas, SENAES e Fórum se reúnem desde antes do Conselho para discutir. Já tinham grupos de trabalho, agora comitês temáticos. Então nos encontros entre SENAES e Fórum o diálogo é o mais importante e existe o compartilhamento de responsabilidades (G1).

Analisando a relação entre SENAES e FBES e a questão da construção conjunta de uma política pública de economia solidária, um dos entrevistados do FBES assim argumenta:

Uma coisa é governo, outra é sociedade civil organizada. É claro que nem toda responsabilidade está em cima do governo, da SENAES, mas também a responsabilidade está em cima do movimento, do Fórum. Nós, enquanto sociedade civil organizada, devemos fazer com que as coisas se consolidem. Conjuntamente com o governo devemos consolidar as políticas públicas. Mas uma coisa é o governo com seus programas, uma coisa são as ações do governo, e outra coisa é o que a sociedade civil tem a reivindicar (F5).

A importância da participação social na implementação de política pública de economia solidária é colocada como questão que esteve presente desde o início da criação da SENAES e até mesmo antes de sua implantação.

No primeiro período de governo nós fizemos em torno de 38 conferências nacionais. É uma mudança de postura, é essa visão de um governo comprometido com as lutas sociais e com a perspectiva de que os movimentos sociais buscam traduzir no Estado os seus direitos (G2)

Tanto os gestores quanto os integrantes do Fórum salientam que muitas ações desenvolvidas pela SENAES foram construídas em conjunto com o FBES e a partir de suas demandas. Como exemplo dessas ações são citadas as ações relativas ao mapeamento e as ações voltadas para a comercialização que são consideradas duas fortes demandas dos empreendimentos.

Conforme consta em dados obtidos no mapeamento, 61% dos empreendimentos afirmaram ter dificuldades na comercialização. A região Norte está acima da média nacional no que se refere às dificuldades com a comercialização, totalizando 68% dos empreendimentos ouvidos. Ainda sobre a comercialização, os dados apontam que os

produtos e serviços dos empreendimentos destinam-se predominantemente aos espaços locais. Afirmaram vender ou trocar produtos e serviços no comércio local comunitário 56% dos empreendimentos, sendo que 50% dos mesmos alegam vender ou trocar produtos e serviços em mercados/comércios municipais. Apenas 7% dos empreendimentos afirmaram que o destino de seus produtos é o território nacional e 2% que realizam transações com outros países (SIES, 2008).

No relatório da IV Plenária do FBES, o eixo de Produção, Comercialização e Consumo Solidários foi o eixo mais concorrido e com maior participação de delegadas/os. Foi nessa plenária ocorrida em março de 2008 que o FBES definiu, entre várias outras orientações importantes, como bandeiras prioritárias para este eixo: 1) programas e políticas de infraestrutura e apoio à formação de redes e cadeias de produção, comercialização, consumo e logística solidária; 2) sistema nacional de comércio justo e solidário e; 3) criação e articulação de redes e cadeias de produção, comercialização e consumo (FBES).

O mapeamento, considerado como uma das ações desenvolvidas em conjunto com SENAES e FBES, começou a tomar forma concreta ao final de 2003; objetivou realizar um amplo levantamento de informações sobre os empreendimentos da economia solidária e teve seus resultados sistematizados em um banco de dados nacional. Cabe destacar que a Secretaria optou por fazer esse diagnóstico em parceria com o movimento de economia solidária por considerar que dessa maneira os mecanismos de participação seriam fortalecidos (SINGER E KRUPPA, 2007).

Documentos da SENAES apontam a ampla rede que foi formada para a realização desse mapeamento. A partir de um processo de mobilização nacional, foram constituídas equipes gestoras estaduais em trabalho de campo que envolveu mais de 230 entidades e 600 técnicos e entrevistadores. Toda a equipe técnica (coordenadores, supervisores, entrevistadores e digitadores) recebeu formação e capacitação sobre o conteúdo e a metodologia do mapeamento. Integrantes do FBES e gestores da SENAES avaliam a experiência do mapeamento como um exemplo de ação desenvolvida em parceria.

Dessa forma, em relação à questão da SENAES ser um experimento de gestão que incorpora a participação da sociedade civil (G5), um dos integrantes do FBES destaca que alguns programas refletem claramente essa postura da SENAES, a partir do momento em que estabelece condições de debate livre e decisões compartilhadas entre o FBES e a SENAES. É o caso da comissão gestora do mapeamento.

É uma comissão gestora que tem representantes da SENAES e tem representantes do Fórum. Tudo é discutido de uma maneira muito aberta. Nada é levado pronto. A abertura é enorme. Essa comissão gestora delibera. Foi criado um Sistema Nacional. Dentro do Sistema Nacional tem a comissão gestora nacional e tem as comissões gestoras estaduais. Na nacional todo o encaminhamento, tudo é discutido – se será feito mapeamento no ano de 2008, se se retornará para os empreendimentos, se haverá mudança no questionário, qual o perfil do questionário, o que se quer saber, o que vai ser publicado dos resultados, como vai se normatizar isso para dentro do governo – enfim, tudo é discutido (F2).

Sobre a representação dentro da comissão gestora do mapeamento, o integrante do FBES faz a seguinte avaliação.

Nessa comissão gestora existem representantes do Fórum, das entidades executoras do mapeamento, existem representantes de organismos de pesquisas como o IPEA, o IBASE – que trabalham com pesquisa social e que estão participando desde o início e existem representantes da SENAES. Agora coincidentemente as pessoas que estão nessas representações, em sua maioria, fazem parte do Fórum também. Eles não estão lá como representantes do Fórum necessariamente. Aí quando você vai contar, a SENAES fica em minoria. Então há uma abertura para isso. De doze, quinze pessoas que participam apenas duas são da SENAES (F2).

Todavia, os gestores destacam que algumas ações desenvolvidas pela SENAES não surgem a partir das demandas do FBES, mas do próprio governo. Sobre essa questão argumenta um dos gestores

O mapeamento e a III e IV Plenária apontaram que a principal demanda era a comercialização. Então houve um esforço na SENAES para construir uma política de apoio a comercialização que é o sistema brasileiro de comércio justo e solidário. O mapeamento também foi construído em conjunto. Agora, a totalidade das ações não, até porque a SENAES não tem capacidade de responder a totalidade da demanda de economia solidária desse país. Muitas demandas vêm dos próprios Ministérios. O próprio governo coloca demandas para SENAES. Então você tem que responder tanto a demanda da sociedade quanto a demanda que vem do próprio governo (G3).

Assim, embora os gestores considerem que a Secretaria tenha sido construída em cima das bandeiras do Fórum, compreendem que a mesma “não pode ser um braço do Fórum. Ela recebe também, demandas de outros setores, inclusive do próprio governo”. Assim, argumentam que não é possível restringir as ações da SENAES apenas às demandas do Fórum. O Fórum, continua o entrevistado, “sempre foi um parceiro privilegiado nosso, mas

conforme a gente está atuando e crescendo, outros sujeitos sociais foram sendo incorporados” (G6).

Essa também é a opinião de um dos integrantes do FBES, que analisando esse processo destaca que

Inicialmente, de fato o Fórum era um dos poucos atores e interlocutores. Hoje, dá para se dizer que o Fórum é o movimento ou ator que representa o conjunto da economia solidária no Brasil? Tem muitas outras iniciativas que não necessariamente estão integradas ao Fórum e que a SENAES não pode fechar os olhos (F4).

A plataforma da economia solidária tem sido acolhida pela SENAES com muitos conflitos. Essa é a opinião de um dos integrantes do FBES para quem

Sempre que tem o debate político de qual é o verdadeiro papel da SENAES, de qual é o verdadeiro papel do Fórum, qual a relação ideal, relação razoável, os conflitos sempre existem, porque há uma vontade do Fórum de fazer com que a SENAES seja um pouco mais incisiva naquilo que diz respeito aos empreendimentos (F1).

Corroborando com essa idéia, outro integrante do FBES faz a seguinte avaliação sobre a incorporação parcial da plataforma do FBES pela SENAES.

A plataforma do Fórum tem sido parcialmente absorvida pela Secretaria. E não é por falta de vontade política. Eu acho que há uma vontade política nessa direção. Porém, eu acho que há falta de vontade política do governo como um todo em relação à economia solidária. Acho que a opção política que o governo Lula fez em termos da estratégia do desenvolvimento econômico social, não é a economia solidária (F2).

No que se refere ao compartilhamento nos processos de formulação da política pública, um dos gestores destaca que “na concepção da política, não tem uma política nossa que não tenha sido construído com o Fórum. Se pegar as bandeiras do Fórum, a gente vai ver que a maioria das coisas a gente está fazendo” (G6). De acordo com esse entrevistado, “85%, 90% das nossas ações saem de coisas que estão na bandeira do Fórum. Então a SENAES responde à plataforma. Onde tem mais conflito não é de responder ou não, mas a maneira como isso é feito, como é executado” (G6).

Pensando sobre a consolidação de uma política pública, um dos integrantes do FBES faz a seguinte pergunta: “Qual é o projeto de política pública que o Fórum e a SENAES

construíram juntos nessas duas gestões? O que sobra em 2010 no sentido de constituição de políticas públicas?” (F4).

Sobre essa questão, um dos entrevistados do FBES chama a atenção para o fato de que o atraso orçamentário teve como consequência um ano muito pouco produtivo em relação à consolidação de uma política pública de economia solidária (F4). Considera ainda que em função da conjuntura do Ministério e da conjuntura da SENAES, que conta com uma equipe cada vez mais reduzida, as expectativas para o que se vai construir até o final dessa gestão são reduzidas (F4).

No que se refere à relação entre a economia solidária e o Estado, um dos gestores, recuperando as argumentações de Paul Singer destaca que

Até a metade da década de 90 as experiências de economia solidária tinham a predominância do olhar da sociedade civil. Da metade da década de 90 para cá, se ganha um novo olhar, que é o olhar do governo. Isso em outras palavras, de influência e incidência de ações de economia solidária que têm esse elemento novo que é a participação e a presença do governo. O momento atual é de uma imbricação, de uma interrelação desses dois atores, que tem momentos de muita tensão e tem momentos muito compartilhados. Singer ainda não vê sinais claros do que vai ser a nova economia solidária no final do governo Lula. Então ele diz: está ainda numa ambiência do que ele chama de caos criativo. Ainda não foram suficientemente apuradas todas as experiências e necessidades (G5).

Sobre a existência ou não de uma política nacional, um dos gestores considera que “não existe uma política nacional de economia solidária. Existem políticas públicas, ações públicas, projetos públicos de economia solidária, mas política nacional, não”. Isso porque “uma política pública nacional implica um reconhecimento de um direito fundamental que essa política vai responder (G3). O entrevistado assim argumenta:

A SENAES não tem nenhuma política pactuada com os Estados e Municípios. Não tem uma instância de pactuação entre os entes federais. Isso para mim é a condição principal para se chamar de uma política nacional. Deveriam ter conselhos estaduais e municipais que façam não só o controle social da política, mas ajudem elaborar a política. A SENAES é muito nova para isso. O que poderia fundar o direito da economia solidária ser uma política nacional com fundo público seria o reconhecimento do direito ao trabalho como direito fundamental. Ele aparece hoje como direito fundamental, mas a sua regulamentação é toda por direito do trabalho formal. O direito ao trabalho na verdade se confunde com o direito do trabalhador. Não tem um direito ao trabalho associado. Hoje, a Constituição Federal não reconhece esse direito como direito ao trabalho. Então a primeira tarefa seria largar esse conceito de direito ao trabalho (G3).

Corroborar com essa visão um dos integrantes do FBES ao avaliar que, nos últimos anos, foram construídos programas, projetos e ações de governo, mas, não se conseguiu desenhar, nesse período, uma proposta de construção de uma política pública que se consolidasse e que ficasse enraizada. Em sua opinião, houve falta de capacidade para construir esse projeto de construção de política. O FBES tem suas bandeiras claras, mas como essas bandeiras, na prática, se consolidam em política pública? (F4). Essa é a questão apontada pelo entrevistado que acrescenta, ainda, que é necessário maturação para, inclusive na disputa por recursos dentro do FBES, as entidades verem o interesse de todos sem ficarem focadas apenas em seus interesses particulares (F4).

De acordo com um dos integrantes do FBES, existe “todo um processo na articulação da SENAES com Fórum. Há uma interlocução muito interessante. Inclusive acho que em nenhum governo isso aconteceu, é a primeira vez” (F2).

Todavia, um ponto de discussão entre o Fórum e a Secretaria foi em relação à criação de um fundo para a economia solidária. De acordo com um dos gestores entrevistados, o Fórum avaliou que a SENAES não se empenhou para captar o recurso para a criação do que seria um PRONADES, um sistema nacional de finanças solidárias, ou um fundo para a economia solidária aos moldes do PRONAF (G6).

O PRONAF é um programa do Governo Federal criado em 1995, com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais. Foi criado com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, com apoio técnico e financeiro, colocado à disposição da pequena produção, e contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Visa, assim, proporcionar aumento de renda e agregar valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares (MDA, 2008).

Em boletim do FBES de outubro de 2007 a Secretaria Executiva divulga que em setembro, como encaminhamento retirado durante a XI reunião da Coordenação Executiva do FBES, representantes da Coordenação Executiva do FBES, estiveram reunidos, em Brasília, com a Coordenação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária⁷¹ para tratar,

⁷¹ Com relação à Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, convém destacar que a rede foi articulada desde 2002 e lançada no dia 08 de maio de 2007, na Câmara dos Deputados. A instalação da Frente contou inicialmente com a adesão de 184 parlamentares. Na plenária de lançamento, além dos parlamentares apoiadores, estiveram também presentes: o Ministério do Trabalho e Emprego; o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério da Cultura; o Ministério do Desenvolvimento Social e do Meio Ambiente; representante da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, representantes da Rede de Gestores Públicos e de Prefeituras de diferentes regiões do país, além de instituições como CUT, ANTEAG,

dentre outras questões, do PRONADES. Nesse momento, a Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária – FPES – se comprometeu em realizar uma campanha em relação ao PRONADES dentro da Câmara. Além disso, o boletim destaca a necessidade do FBES se mobilizar para a inclusão do PRONADES no PPA 2008/2011 (FBES, 2008).

Sobre a proposta de se ter o programa PRONADES, que gerou polêmicas, cabe destacar a fala de um dos integrantes do FBES sobre essa questão.

Estávamos conseguindo fechar um programa que era o PRONADES. O PRONADES é uma proposta que nasce sob inspiração do PRONAF – que efetivamente é um programa da luta dos trabalhadores da agricultura familiar que engrandece a assegura hoje o que de fato está virando política pública, com legislação, além de inúmeras ações de apoio a diferentes categorias da agricultura familiar. A gente queria isso e tinha argumentos para mostrar que era um grande programa, e era plano estratégico e fundamental para deslançar. Mas a Secretaria alegava que precisaria passar pelo Congresso Nacional, precisaria de uma legislação. Então não conseguimos avançar mais do que o primeiro programa, ainda que dentro desse atual programa têm recursos que se ampliaram com possibilidades de avanços. Como é o caso do programa de Centros Públicos de Formação e O Programas de Feiras (F3).

Como visto anteriormente, embora exista consenso de que a SENAES agregue as reivindicações, orientações e interesses dos empreendimentos solidários representados no Fórum, não existe consenso de que o Fórum participe da decisão da política pública. Sobre essa questão e analisando o que de fato é uma política pública, um dos integrantes do Fórum faz a seguinte argumentação:

Para a gente chamar de política pública tem que ter pelo menos quatro elementos, se não tiver os quatro elementos é programa, projetos. A questão de uma legislação, de um fundo próprio, de um conselho e a questão de um sistema. A SENAES ainda está longe disso, pois não tem fundo próprio, a legislação está confusa... Uma boa notícia é que uma pequena parte da legislação, a Lei do Cooperativismo, está sendo discutida lá na presidência da república (F3).

Um dos integrantes do FBES destaca que o Fórum tem participado parcialmente dos momentos de elaboração das políticas públicas, e “da decisão do que vai para agenda pública,

UNICAFES, INCRA e REDE UNITRABALHO. Uma ampla representação do FBES esteve presente na instalação da Frente, reforçando a legitimidade da proposição, bem como se colocando como um dos principais atores no diálogo entre o Parlamento (através da frente constituída) e a sociedade civil organizada. A proposta de constituição da frente é uma formação mista de deputados e senadores, que já contam como principais demandas de ação, a criação do Marco Legal da Economia Solidária e de um Fundo Solidário de fomento aos empreendimentos da Economia Solidária em todo o Brasil (MANETTI et all, 2008).

das decisões que vão formular a política pública”. O entrevistado considera que “o Fórum, após a decisão da SENAES, participa de todo processo de implementação, mas talvez depois do Conselho, essa história vai melhorar, em termos de decidir a prioridade” (F2). Assim, continua o entrevistado, “as decisões políticas de prioridades eram tomadas, e aí o Fórum era chamado para discutir a implementação e acertar” (F2). Embora faça essas considerações o entrevistado conclui que “existe sempre processos partilhados nas comissões e conselhos que sempre são criados com uma representação da SENAES e outra do Fórum” (F2).

Em nenhum momento a SENAES se indis põe a acolher as questões do Fórum. Essa é a opinião de um dos membros do FBES que considera que “a SENAES tem uma preocupação grande de responder, porque entende que hoje, como movimento, o Fórum é o maior interlocutor, mas não é o único” (F4).

A preocupação por parte do FBES em estabelecer estratégias de negociação com a SENAES fica explícita a partir da fala de um dos seus integrantes.

Qual estratégia que vamos tirar para trabalhar junto com a SENAES? Onde a gente pode estar contribuindo de certa forma politicamente e não ficar só nas salas, mas fazer com que as coisas aconteçam? Quem está hoje na gestão de governo é gestão de governo, quem está na sociedade civil organizada tem que organizar a sociedade, tem que fazer as coisas acontecerem (F5).

O debate e diálogo livre e aberto, entre SENAES e FBES, nas discussões sobre a política de economia solidária, são considerados pelos integrantes tanto da SENAES quanto do FBES como expressão da própria natureza do que seja a economia solidária e dos valores que a caracterizam. O depoimento abaixo ilustra adequadamente esse pressuposto

A relação básica entre sociedade civil e Estado na economia solidária é o que devia ser, é o que corresponde aos valores da economia solidária. Ela é igualitária, respeita as autonomias respectivas, procura ser representativa dos dois lados – no Estado e na sociedade civil (G1).

Essa consideração do gestor entrevistado expressa a incorporação dos valores da economia solidária nas relações que se tem estabelecido entre SENAES e FBES, ou seja, o entrevistado pressupõe que nestas relações entre SENAES e FBES existe a predominância do princípio de reciprocidade, da democracia, da autonomia, do envolvimento e da comunicação entre os participantes. Pode-se destacar, ainda, como valores da economia solidária aqueles que se referem ao compartilhamento de poder e à natureza democrática das tomadas de decisão. Cabe recuperar Albuquerque (2002) para quem o conceito de autogestão na economia solidária não se refere a uma simples modalidade de gestão, pois está fundada na

repartição do poder, na repartição do ganho, na união dos esforços e no estabelecimento de um agir coletivo baseado na cooperação. Cooperação que enfatiza a importância da ação de cada participante.

Conforme dados obtidos no mapeamento e encontrados no Atlas da Economia Solidária, a participação dos sócios e sócias nos empreendimentos ocorre principalmente nas decisões cotidianas e na escolha da direção. Dos empreendimentos ouvidos, 66% afirmaram existir mecanismos de participação nas decisões cotidianas e 62% afirmaram existir mecanismos de participação para eleição da diretoria. Com relação à prestação de contas, 62% afirmam que é realizada em assembléias e reuniões e 60% afirmam que os sócios e sócias têm acesso aos registros e informações do empreendimento (SIES, 2008).

Sob esses aspectos, o entrevistado anteriormente citado avalia que existe uma coerência entre o que deve ser a relação entre a sociedade civil e o Estado e os valores da economia solidária. Embora essa análise tenha sido explicitada apenas por esse gestor, pode-se observar que essa articulação aparece implícita nos depoimentos dos demais entrevistados da SENAES e do FBES.

Como dito anteriormente, a SENAES deixa claro em seus documentos que tem como um dos desafios tornar-se referência de política pública implementada com participação social. Todavia, alguns gestores consideram que não se trata de tornar-se referência, ou de ser um modelo, pois isso seria muito pretensioso; trata-se de desenvolver um experimento de gestão compartilhada. Para um dos gestores, a experiência de uma gestão pública compartilhada com o movimento da economia solidária ainda precisa ser desenvolvida, pois “temos apenas cinco anos de experiência de gestão compartilhada. Então é um hiato do ponto de vista da perspectiva de organização e daquilo que os desafios nos apontam” (G2).

O contexto histórico do surgimento da SENAES e a forma como esse nascimento definiu a sua forma de atuação junto ao movimento de economia solidária é salientada por um dos gestores que considera que, desde suas origens, a SENAES buscou desenvolver as políticas públicas a partir de um “novo padrão de relacionamento sociedade civil e Estado”. Esse novo padrão de relacionamento se explica, para o gestor, pela própria história da Secretaria (G6).

A Secretaria surge por uma própria proposição das entidades da sociedade civil que estavam organizadas naquele momento do início da gestão do Lula, que propõem a criação da Secretaria e passam a, conjuntamente, pensar o que vai ser a política. Naquele momento, não existindo a Secretaria, existia uma diversidade de sujeitos sociais que estavam no campo da economia

solidária, muito articulados e etc. Todo processo de construção nosso, foi feito num diálogo muito intenso entre estes sujeitos (G6).

Em relação ao Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES que foi criado pelo mesmo ato legal que instituiu, no Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria Nacional de Economia Solidária, e instalado somente em novembro de 2006, estão divulgadas as atas das reuniões ocorridas até o momento dessa pesquisa, a saber: Ata da I Reunião Ordinária ocorrida em Brasília em novembro de 2006, em Ata da II Reunião Ordinária ocorrida em Brasília em março de 2007, Ata da III Reunião Ordinária ocorrida em Brasília em Junho de 2007, Ata da IV Reunião Ordinária ocorrida em Brasília em outubro de 2007.

Conforme decreto que dispõe sobre a constituição, a estruturação, a competência e funcionamento do CNES, o mesmo é composto por 56 entidades divididas entre três setores: Governo, com 19 representantes, Empreendimentos de Economia Solidária, com 20 representantes e Entidades Não-Governamentais de fomento e assessoria à economia solidária com 17 representantes.

A representação do poder público se dá por meio da representação de dezesseis Ministérios, mais a representação do Fórum de Secretários Estaduais do Trabalho e da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Os empreendimentos solidários estão representados pelas suas organizações nacionais de representação que são a ANTEAG, a UNISOL, a CONCRAB, a UNICAFES e a ANCOSOL, além de mais quinze representantes de empreendimentos. O terceiro segmento que compõe o Conselho é o segmento das entidades de apoio, organizações e movimentos sociais, dentre as quais a Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, o Movimento Nacional de Quilombolas, a Organização das Cooperativas do Brasil, a Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores e a Cáritas Brasileira.

Analisando as reuniões do CNES, um dos gestores destaca que um dos problemas que precisam ser enfrentados se refere ao fato de normalmente os Ministérios não mandarem representação. De acordo com o entrevistado, o Fórum se contrapõe a essa realidade, pois percebe que o Conselho só é inteiro e só tem peso quando o governo está presente. Nas reuniões do CNES, assim como em outros espaços de encontro entre SENAES e FBES, a relação da Secretaria com o Fórum é muito próxima. Para o gestor, “uma das coisas que transparece em toda discussão aqui é que existe uma relação de intimidade. Nas reuniões do Conselho as relações são de igual para igual” (G1).

Para um dos gestores

o CNES tem o objetivo de oportunizar que as elaborações feitas pela sociedade civil e as suas instituições, que organizam a economia solidária no Brasil, tenham um espaço de interlocução a nível governamental. O Conselho, então, é corolário do processo de uma visão compartilhada de elaboração da política pública. Com o Conselho o Fórum não deixa de ser interlocutor; na verdade o Conselho é mais abrangente em função das necessidades das políticas que os empreendimentos necessitam (G2).

O gestor destaca que o Conselho não substitui o espaço de debate entre Fórum e Secretaria; ele é uma experiência de “participação dos diferentes movimentos sociais na busca e obtenção de políticas públicas para fortalecimento dos seus empreendimentos”. Do ponto de vista da agenda, continua o gestor, “as reuniões do Conselho têm buscado e tornado nítida a expressão daquilo que são as necessidades desses empreendimentos” (G2).

O fato de haver participação de outros órgãos do Governo Federal no Conselho, o coloca em outro patamar “porque sai das relações de negociação direta com a SENAES”. Assim, se vai “para outro campo do debate político que é o Conselho e de fato nós temos maioria no Conselho. A gente é uma força relativamente grande lá dentro” (F3).

Com relação à questão do Conselho ser deliberativo ou consultivo, o entrevistado declara que o Conselho é deliberativo naquilo que tange à responsabilidade (F3). Então,

Não basta ser, do ponto de vista legal, deliberativo. É preciso que as forças sociais que estejam no Conselho, assumam consensos cuja deliberação depois tenha conseqüências. Tem conselhos deliberativos que deliberam as coisas e não tem conseqüência (F3).

É a força do Conselho que vai determinar o que será política pública ou não. Essa é a opinião do integrante do Fórum que destaca a importância da presença e participação senão do primeiro, pelo menos do segundo escalão de alguns Ministérios no Fórum. Para o entrevistado, quem vai com mais assiduidade e que está construindo um espaço de processo comum e se tornado parceiro é o MDA e o MDS (F3).

Com a instalação do CNES em 2006, alguns integrantes do FBES consideraram que o Conselho seria o espaço de diálogo entre sociedade e o Estado, significando dessa forma que o Estado não deveria ter participação no FBES. Todavia, “a mediação naquele momento, que vale até hoje, é que há participação da rede de gestores públicos da economia solidária, e um dos avanços dessa plenária foi reafirmar isso”. Assim, mesmo com a instalação do FBES foi

decidido que “os gestores participam, mas participam em rede. O Fórum reconhece uma rede, que é a rede que existe, a rede dos gestores públicos” (G4).

Inicialmente, destaca um dos gestores, pensava-se que o Conselho poderia levar a um esvaziamento do Fórum como espaço de interlocução, mas “reafirmamos: o Fórum continua sendo um interlocutor importante para a SENAES, mas não é o único. Um dos gestores destaca que “o Fórum tem o papel de dirigir o Conselho” e “é uma estrutura muito maior que o Conselho” (G4). Ele assim argumenta

O FBES tem 27 Fóruns Estaduais e um número grande de Fóruns Municipais. Se quiser chamar de movimento é um movimento grande, 1 milhão e 750 mil pessoas trabalhando no empreendimento; é uma grande base social. Isso é o Fórum. O Conselho só dá mais força pro Fórum, na prática (G1).

Sobre essa mesma questão, um dos integrantes do FBES considera que no momento da criação do Conselho o FBES “fica com medo de morrer”, mas “isso foi uma “crisezinha” para adaptação”. Para o entrevistado, “muitos apostaram que o Fórum iria morrer com a instituição do Conselho. Mas, pelo contrário; agora é que o Fórum pode se fortalecer e constituir mesmo o papel do movimento” (F4) Hoje, o próprio Fórum e os atores que estão representados nele “estão percebendo que o Conselho é o espaço que dá mais legitimidade. Como o Fórum é a maioria dentro do CNES, ele só não pauta o Conselho se ele não quiser. O Fórum tem todas as condições de pautar o Conselho” (F4).

Todavia, um entrevistado adverte que não é necessário que o Conselho seja formalmente deliberativo para ter peso de influência, mas que “o fato é, que as decisões tomadas no CNES, não foram todas encaminhadas” (F3).

Com relação à participação da Organização das Cooperativas do Brasil – OCB ⁷² –, no CNES, um dos integrantes do FBES destaca que

Inicialmente foi vetada a participação no Conselho mas, depois houve uma certa articulação a partir do executivo no sentido de que a OCB participasse, até para que a gente pudesse demolir ou contribuir na demolição dessa idéia atrasada do cooperativismo. Foi sempre uma coisa engasgada pro Fórum, que achava que não era conveniente a participação da OCB pelo o que ela representa, mas acabou aceitando. Inclusive, no comitê que discute o marco

⁷² Um dos debates sobre a composição do Conselho Nacional de Economia Solidária se referiu à participação ou não da Organização das Cooperativas Brasileira (OCB). Parte dos integrantes do FBES entende que a OCB representa o setor empresarial e um cooperativismo antigo e distorcido, e, nesse sentido, não deveria ter assento no Conselho. Todavia, após amplos debates, efetivou-se a participação da OCB no CNES.

legal, tem um representante da OCB. Como eles sabem que o ambiente é um ambiente democrático, que não cabe mais a questão do monopolismo de representação, então eles recuaram taticamente. Aceitam que é necessário discutir, é necessário democratizar as representações. Isso eles já estão aceitando. Eles agora estão jogando pesado na reforma tributária para favorecer o setor empresarial cooperativado (F1).

A preocupação do entrevistado em relação à participação da OCB traduz a preocupação do FBES em relação à distinção que deve ser feita entre o cooperativismo tradicional e o novo cooperativismo que surge como possibilidade de enfrentamento da atual crise das relações de trabalho (SINGER, 1999b).

Em texto elaborado por solicitação da Coordenação Nacional do FBES para servir de ponto inicial de debate sobre a relação do FBES com o CNES, Oliveira (2008), membro da Coordenação Nacional do FBES, destaca que o FBES, que tem nos Fóruns Estaduais verdadeiros tentáculos de sustentação, representa o próprio movimento brasileiro de economia solidária. No entanto, FBES e SENAES devem estar em diálogo freqüente, pois é a partir dessa prática que poderá se caracterizar um novo modo de se formular, executar e analisar as políticas públicas. Nesse processo, adverte o autor, a SENAES deverá articular para dentro do governo todas as ramificações de políticas que dialoguem com a economia solidária e o FBES, por sua vez, através de sua Coordenação Executiva, deverá estar em contínuo diálogo com as Coordenações Estaduais dos Fóruns Estaduais, para ter as informações necessárias para, junto com a SENAES, alimentarem as agendas do FBES e do CNES.

Assim, o autor destaca que cabe ao FBES e ao CNES, mediados pela SENAES e pela Coordenação Executiva do FBES, “estarem em permanente estado de ação, criando para isto agendas que possibilitem a efetiva aplicação dos programas e projetos que objetivem o desenvolvimento da economia solidária no Brasil”. Isto será enxergado como um verdadeiro processo de geração, aplicação e avaliação de políticas de desenvolvimento criadas e geridas democraticamente, onde se respeitam os limites e ações de cada um de seus atores e atoras. Ao que parece, conclui o autor, “estamos falando de um novo modo de se pensar as relações do Estado com a sociedade civil” (p. 06).

Durante a II Reunião Ordinária do CNES ocorrida em março de 2007, foi constituído o Comitê Permanente que representa o Conselho entre suas reuniões ordinárias. Conforme consta na ata da reunião do CNES, o comitê permanente tem por missão fazer com que as resoluções tiradas nas reuniões sejam cumpridas. Embora o Regimento Interno do Conselho determine que o Conselho Permanente terá 09 representantes em sua composição, sendo três de cada setor – poder público, organizações da sociedade civil e empreendimentos – foi

proposto e aprovado que os três suplentes do segmento dos empreendimentos serão considerados suplentes ativos com direito a voz e voto.

Nessa mesma reunião do CNES foi definida a composição dos cinco comitês temáticos com representação do FBES, a saber: o comitê da institucionalidade da política nacional; da formação e assistência técnica; da comercialização, redes e cadeia de produção e consumo; do crédito e finanças solidárias e do marco jurídico.

A questão da deliberação e os limites institucionais para que a democracia deliberativa possa de fato ser instaurada é analisada por um dos gestores que salienta o peso do Congresso Nacional na aprovação das políticas propostas pelos Ministérios e pelas Secretarias e o peso do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Quem aprova o programa que a SENAES executa é o Congresso Nacional. O Congresso Nacional aprova o PPA, e nesse PPA tem um programa de economia solidária composto por essas ações e eu estou autorizado a realizar esse programa e essas ações. Então quem decide é o Congresso Nacional (G4).

No que se refere ao papel do CNES nesse processo, o gestor destaca que

O que o Conselho pode fazer é decidir o seguinte: qual a proposta que a SENAES vai encaminhar? Então a SENAES tem um momento em que elabora o seu programa, as suas ações. O que nós fizemos foi fazer isso com o CNES. Partilhamos com o Conselho. Deliberamos junto com o Conselho. Mas daqui, isso que a SENAES gera dentro da estrutura do Ministério, tem que ser caminhado para o planejamento do Ministério e tem uma negociação. É feito um diálogo com o planejamento do Ministério e um diálogo com o Ministério do Planejamento que coordena o processo em todo o governo federal. É um vai e volta (G4).

Dessa forma, o gestor conclui que, para que houvesse de fato uma democracia deliberativa, o Conselho Nacional da Economia Solidária deveria ser deliberativo em todo o processo do planejamento; “teria que deliberar e não passar por nenhuma outra instância. Ir direto para o Congresso Nacional. Sendo encaminhada apenas pela sociedade civil. O CNES poderia deliberar sobre o plano nacional de economia solidária que depois nós poderíamos traduzir em programas e ações” (G4).

Para o gestor entrevistado, o CNES deveria deliberar sobre um Fundo, sobre os recursos para um programa e não para ações localizadas e pontuais (G4). Embora o CNES tenha 2/3 de sociedade civil, “existem amarras na gestão pública; amarras legais. O Congresso precisaria tratar da questão da participação cidadã. Teria que se avançar para se ter bases legais para uma democracia deliberativa” (G4).

Analisando a democracia representativa e a democracia direta, Singer (2008) ressalta que apesar da democracia ser representativa e o governo depender de apoio do Legislativo para realizar o seu programa, há instâncias de decisão em que cidadãos comuns participam, exercendo diretamente poder político. No atual governo, destaca o autor, as 50 Conferências, convocadas pelo Governo Federal, podem ser consideradas “implantes de democracia direta num sistema político em que predomina o poder indireto dos representantes dos cidadãos” (p. 01).

Sobre os avanços democráticos no país, um dos gestores conclui que

De 88 para cá, teve os avanços possíveis na sociedade brasileira, mas poderia ter avançado mais. Não foram criados novos mecanismos de participação. O orçamento participativo foi o que mais avançou enquanto mecanismo direto, diálogo com a população. Depois não vi nenhuma outra força como do orçamento participativo. O que o governo Lula fez foi ampliar, significativamente, o diálogo com a sociedade por meio das conferências (G4).

O diálogo aberto entre Fórum e Secretaria depende, para um dos entrevistados do FBES, dos interlocutores e dos temas em questão. Assim, em alguns temas existe muito conflito e em outros é mais fácil. Também tem a ver com quem se está dialogando. Em determinadas áreas da SENAES esse diálogo se dá com a maior tranquilidade, inclusive com construção conjunta. Já em outras áreas já não é tão tranquilo, pois existem divergências políticas, diferentes tendências e conflitos (F4).

Essa posição é corroborada por outro integrante do FBES quando destaca que a deliberação conjunta, o debate e o diálogo aberto dependem do espaço, mas que a SENAES surge com a vocação de ser uma Secretaria que constrói a política em conjunto com a sociedade civil (F2). Sobre essa questão conclui um dos integrantes do FBES

A SENAES foi criada por reivindicação do movimento, então seria uma contradição tomar as decisões sozinha. Para que existe o Estado? A sociedade civil se organiza para fazer com que o Estado seja o mais democrático possível. A sociedade tem o direito e o dever de fazer com que o Estado venha ao encontro a ela, esteja a seu serviço (F5).

Sobre os espaços de diálogo e debate entre FBES e SENAES convém destacar o seminário ocorrido entre os dias 22 e 23 de julho de 2008, em Brasília. O “Seminário Nacional: Avanços, Desafios e Perspectivas da Economia Solidária no Brasil” teve como objetivo promover o debate sobre as relações entre o Estado e a Sociedade, assim como

promover o diálogo e o aprofundamento sobre a trajetória, atualidade e as perspectivas futuras da economia solidária no Brasil. Em documento do FBES, consta que o encontro foi promovido pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária e pela Secretaria Nacional de Economia Solidária e reuniu as/os representantes do Conselho e convidadas/os do FBES e da SENAES.

Um dos debates que fizeram parte da programação foi sobre o tema: "Sujeitos e Relações na Economia Solidária: Estado e Sociedade" e algumas questões provocativas foram colocadas para nortear o debate, a saber, o que os diferentes atores consideram ganhos na relação Estado e Sociedade; o que os diferentes atores consideram entraves na relação Estado e Sociedade; o que os diferentes atores consideram fragilidades das organizações da sociedade; o que os diferentes atores consideram fragilidades das organizações governamentais e o que a atual conjuntura política favorece ou limita nessa construção das relações Estado e Sociedade a economia solidária no Brasil.

As questões debatidas durante o Seminário foram levadas para a Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Economia Solidária que aconteceu entre os dias 24 e 25 de julho de 2008, também em Brasília, com foco nas discussões sobre Marco Jurídico – Convênios entre Estado e Organizações da sociedade Civil, Lei Geral do Cooperativismo – e a Lei Orgânica da Economia Solidária.

Observa-se, dessa forma, que a relação que tem se estabelecido entre FBES e SENAES, ou entre Estado e sociedade tem sido foco das plenárias organizadas tanto pelo FBES quanto pela SENAES e ainda sido pauta de discussão nas reuniões do CNES.

Os dados obtidos a partir das entrevistas e dos documentos analisados apontam que a montagem da agenda da SENAES tem sido construída a partir da relação entre a SENAES e demais atores. Todavia, nem sempre tem sido um processo que leva a definições claras e consensuais. No que se refere à percepção de problemas enquanto problemas públicos que requerem ação governamental, a agenda parece estar sendo construída consensualmente. O debate nos processos de montagem da agenda traz à tona várias possibilidades, e as idéias que são viáveis do ponto de vista técnico, político e econômico acabam, após amplos debates e conflitos, tendo prevalência. Esse processo parece estar imerso num contexto de ampla negociação política que permite que algumas questões sejam incorporadas à agenda. Assim, as controvérsias em relação à montagem da agenda parecem estar voltadas não para a definição do problema em si, mas para as políticas que mais provavelmente irão solucioná-lo.

É no momento da formulação da política que os dados indicam que existe maior dissenso, isto é, no momento em que após o reconhecimento da existência de um problema

público e o reconhecimento da necessidade de se fazer alguma coisa a respeito, se decide por um curso de ação. No debate sobre as possíveis soluções para os problemas políticos parece não existir o mesmo compartilhamento do existente sobre suas causas ou desdobramentos, embora os gestores afirmem que nenhuma política tenha sido construída sem a participação do FBES. Isso pode estar relacionado ao reconhecimento, por parte dos diferentes atores, das limitações e restrições técnicas e políticas das ações do Estado; as referentes aos recursos e capacidades do Estado como dinheiro, informação, pessoal, e/ou exercício de autoridade estatal e às restrições institucionais ou táticas. Todavia, as idéias e conhecimentos, dos diferentes atores, sobre a viabilidade técnica e política dos cursos de ação possíveis parecem criar um ambiente em que a formulação da política tende a ser compartilhada.

No caso analisado, a pesquisa evidenciou que o FBES tem reivindicado participar do momento da tomada de decisão e dos processos da montagem da agenda. Embora teoricamente o estágio da tomada de decisão política envolva, na maior parte das vezes, apenas os atores que ocupam cargos formais no governo, o FBES tem participado desse momento com vistas a persuadir, estimular e às vezes até a coagir os ocupantes de cargos oficiais a adotarem as opções de sua preferência.

No estágio da implementação do ciclo da política observa-se a participação ativa do FBES, mesmo que em alguns programas não tenham participado ativamente dos processos de formulação e da decisão da política pública. O mesmo acontece no processos de avaliação; FBES e SENAES avaliam o funcionamento e os efeitos da política em termos de seu propósito e resultado percebido, com o intuito de expressar apoio à política ou oposição a ela, ou cobrar mudanças na mesma. Como no caso das ações desenvolvidas no processo do mapeamento, a avaliação tem sido feita com o objetivo de desencadear pequenas mudanças, e qualificar a ação.

Os dados da pesquisa apontam que mesmo que existam críticas em relação ao fato de alguns programas terem sido formulados sem a participação do FBES, gestores e integrantes do FBES concordam que existe a preocupação da SENAES de desenvolver um experimento de gestão compartilhada. Nesse sentido, a SENAES tem buscado, a partir da ampliação dos espaços participativos e do estabelecimento de regras formais e informais, desenvolver um tipo de arranjo institucional que possibilita a participação da sociedade nos processos de elaboração da política pública de economia solidária. Todavia, conforme adverte Skocpol (1985), o Estado deve ser compreendido enquanto organização que formula e persegue metas que não são simplesmente reflexos de demandas e interesses de grupos sociais.

Nesse sentido, cabe retomar a concepção de governança interativa, utilizada por Frey (2004), que considera a necessidade de modificação ou criação de estruturas de participação nas quais se dá o processo de negociação política – nível estrutural –, assim como a necessidade do estabelecimento de um ambiente político mais interativo – nível intencional.

No caso analisado, adquire importância tanto a compreensão das ações do Estado e as variáveis institucionais, quanto a compreensão das ações da sociedade civil. Sob esse aspecto, o centro da análise deve estar na correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais (MARQUES, 2007).

Dessa forma, se faz útil a abordagem do *State-in Society*, que se caracteriza principalmente pela busca de um maior equilíbrio entre Estado e sociedade. Conforme destacam os autores dessa corrente, em especial Migdal, Kohli e Shue (1994), os Estados são parte da sociedade e são continuamente moldados por ela. Nesse sentido, o caso analisado aponta que tanto atores da sociedade afetam o Estado, quanto as ações do Estado afetam a dinâmica da sociedade. Sob esses aspectos, SENAES e FBES têm mutuamente poder e compartilham objetivos; as fronteiras rígidas entre Estado e sociedade, nesse caso, são rompidas levando a um equívoco a idéia de autonomia do Estado.

A construção de um desenho institucional ou um tipo de gestão pública que favorece e enfatiza os processos participativos e a construção de política pública compartilhada deve ser analisada, dessa forma, a partir da compreensão da dinâmica das relações entre a SENAES e o FBES. Dinâmica que nos processos de conflitos, consensos e embates tem levado à transformação mútua e gradual tanto da SENAES quanto do FBES.

O caso analisado aponta que as políticas públicas estatais construídas pela SENAES não podem ser explicadas exclusivamente em função das mobilizações do FBES, embora os dados confirmem que essas mobilizações têm sido fundamentais para que as demandas se transformem em políticas públicas eficientes e efetivas. Como dito anteriormente, a governança pública, compreendida como um arranjo institucional que favorece a democracia, recupera a importância do Estado e das instituições, assim como a importância de atores da sociedade civil para a política. Como adverte Frey (2004, p. 132), “as abordagens que interpretam a participação apenas como resultado de lutas reivindicativas” tendem a subestimar o papel do Estado enquanto promotor, por meio da adoção de um desenho institucional, da participação da sociedade dos processos de governança.

Não se trata, portanto, no caso analisado, de um fórum que se relaciona com o Estado apenas no sentido de apresentar suas demandas e de um Estado que busca se capacitar técnica e gerencialmente para responder a essas demandas e problemas. Trata-se da busca da

consolidação de um experimento de gestão que põe foco na participação de diferentes atores nos processos de decisão e deliberação das políticas públicas.

4.2.1 Os desafios do trabalho em rede e a questão do fluxo de informações

A equipe mínima da SENAES, em relação às demandas, é salientada por um dos gestores como um dos aspectos que trás dificuldades em relação às questões da comunicação. De acordo com o gestor “comunicar exige trabalho e tempo, não é uma coisa sem custo. Nós somos uma equipe mínima em relação às demandas. É uma equipe muito reduzida para o tamanho que a economia solidária assumiu agora” (G1).

Internamente, a SENAES mobiliza seu chamado Comitê Gestor que é formado pelo Secretário, o Secretário adjunto, o chefe de gabinete e sua assessora, e mais os diretores do Departamento de estudos e divulgação e do Departamento de fomento à economia solidária. É nesse espaço que a SENAES quinzenalmente discute as questões e busca as soluções (G4). Ele destaca que, quando não se trata de ações específicas dos departamentos “as duas diretorias da SENAES procuram não estabelecer relação direta institucional com o Fórum” (G4). As reclamações do FBES são: a SENAES às vezes já tomou a decisão e apenas comunica a decisão.

Em relação ao fluxo interno de informações do FBES, um dos integrantes considera que o mesmo é complicado. “Inclusive essa foi uma das avaliações que nós fizemos na preparação da plenária. Que a gente precisava mudar a forma como estava estruturado, porque as pessoas não conseguem saber, e nem participar, e nem influenciar” (F3).

No que se refere ao acesso à tecnologia, um dos integrantes do FBES destaca que muitos movimentos não avançaram nessa questão. Assim, “tem um problema na ponta; muitos dos empreendimentos menores não têm acesso à Internet” (F4).

A comunicação e troca de informações entre SENAES e FBES acontece de forma democrática. Essa é a opinião de um dos integrantes do FBES que considera, porém, que muitas coisas que acontecem em Brasília não chegam 100% até as bases do movimento (F1).

Para um dos gestores entrevistados, em algumas ações existe “maior relacionamento, onde as informações fluem mais constantemente, e temos ação com menor relacionamento (G4). O gestor destaca que tanto o FBES quanto a SENAES chamam e pautam as reuniões. Ele assim esclarece:

Nas reuniões da coordenação executiva do Fórum ele convoca a SENAES para debater alguma questão, algum tema. Às vezes somos nós quem

provocamos dizendo que tem alguma questão que queremos discutir com o Fórum. Há essa abertura de dizer que queremos conversar. Mas na maior parte das vezes, é a própria coordenação executiva que convida a SENAES para ir lá. Aí marca um horário para o debate (G4).

A comunicação entre a SENAES e o FBES ficou comprometida, sobretudo a partir da IV Plenária. Essa é a opinião de um dos integrantes do FBES que considera que houve um equívoco político do Fórum ao não ter colocado a SENAES como convidado privilegiado. Para o entrevistado “esse conjunto de equívocos políticos do Fórum não ajudou. Isso é a relação Fórum com a SENAES. O problema não é o fluxo de informação, mas a agenda política” (F3).

Embora o FBES publique periodicamente seu boletim eletrônico, um dos gestores, analisando a questão da comunicação com o FBES, destaca que “se tem alguma dúvida, alguma coisa que eu quero saber eu pego o telefone, ligo e me informo” (G1). Ainda sobre essa questão o entrevistado considera que o fluxo de informações é insuficiente (G1). Corrobora essa idéia outro gestor para quem o fluxo de informações, de forma geral, é um problema.

A gente não conseguiu ter um fluxo mais constante, onde a informação circulasse dos dois lados. Mas, principalmente do nosso porque somos os principais responsáveis por isso. Numa época a gente criou o Acontece SENAES (um boletim) que era uma tentativa de colocar as principais ações do que a gente estava fazendo. Fomos desautorizados a fazer isso porque diziam que a comunicação do governo deveria ser única, não dava para uma área isolada fazer sua comunicação. E o Ministério tem uma área de comunicação que devia colocar, mas a gente nunca conseguia articular isso (G6).

A proposta de retomar o referido boletim foi apontada por outro gestor, que destacou que o mesmo pode atenuar os problemas de comunicação (G3).

Sobre a questão da existência de uma rede entre FBES e SENAES, os entrevistados, tanto gestores quanto integrantes do FBES, consideram que a rede é existente. Os depoimentos abaixo apontam nessa perspectiva.

Se olharmos para o mapeamento e a presença das entidades do Fórum na organização do mapeamento nós estamos falando de redes. Se falarmos da construção de instituições como a UNISOL e a UNICAFES, estamos falando de redes (G2).

Sem dúvida nenhuma que SENAES e Fórum trabalham em sistema de rede. Ela não é formal, não é uma coisa que é instituída, mas mobiliza a rede de gestores, a rede de entidades, os empreendimentos.... Nesse sentido, me

parece que todos os programas têm um desenho e uma configuração que envolvem esse conjunto de atores. Olhando dessa forma, posso dizer que muitos dos programas foram executados a partir de uma rede entre o Fórum e a SENAES (F4).

O processo de mapeamento da economia solidária é considerado, tanto por gestores como para integrantes do Fórum, um exemplo de ação realizada em rede e com compartilhamento de responsabilidades. Um dos gestores destaca que

Eu considero que o mapeamento da economia solidária é um dos desenhos de políticas públicas mais interessantes que a gente construiu. Porque eu acho que define bem esses papéis. Tem um Comitê Gestor que tem o Estado e sociedade que definem bem as linhas estratégicas. Esse Comitê Gestor define quem vai executar política. O mapeamento foi a coisa mais inovadora que a gente fez (G6).

Mais do que o resultado do mapeamento, o processo de construção do mapeamento é muito interessante. Essa é opinião de um dos gestores que destaca que o “departamento de estudos acertou e conseguiu costurar e construir essa política de forma muito eficaz, muito bem desenhada” (G3). O processo de criação de comissões de gestores estaduais, depois comissão de gestores nacionais com as comissões gestoras elaborando os princípios do mapeamento foi “uma grande rede, que tem também suas discussões teóricas e que avançou inclusive na formulação da própria economia solidária”.

O GT mapeamento da economia solidária, formalizado e instituído por uma portaria, agora se chama comissão gestora nacional do SIES. “Neste caso, 95% das decisões, inclusive cotidianas, que foram tomamos em relação ao SIES, foram tomadas conjuntamente. São deliberações informais. Se há uma mudança de governo e há outra direção menos democrática, mais autoritária, ele faz da portaria o que quiser” (G4). Outro processo, considerado tanto por gestores como para integrantes do Fórum como um exemplo de ação realizada em parceria, foram os encaminhamentos para a formulação de uma Lei do Cooperativismo. Como destacado anteriormente, nesse projeto, Fórum e Secretaria trabalharam juntos.

Em documentos do FBES, a preocupação com a comunicação é reiterada muitas vezes. No encontro da região norte ocorrido em janeiro de 2007, por exemplo, o FBES conclui que para que se consolide um política nacional da economia solidária se faz necessário criar estratégias de comunicação das ações dos Fóruns Estaduais, assim como melhorar a interlocução e comunicação entre os representantes dos Fóruns Estaduais/ FBES e o Governo Federal.

Nesse mesmo encontro, quando o FBES discute seu papel de protagonista no CNES e a importância de impedir a fragmentação de agendas das diversas forças do FBES presentes no CNES, uma das conclusões é que é preciso haver melhor comunicação e uma agenda mínima, visando integração e não sobreposição de ações. O documento destaca, ainda, que a falta de comunicação em rede interfere na questão da representação dos empreendimentos.

Analisando documentos da SENAES e do FBES, assim como os depoimentos tanto dos gestores quanto dos integrantes do FBES, percebe-se que a questão da rede aparece em vários documentos e depoimentos. A própria SENAES é considerada como uma conquista das cooperativas, associações e redes. Documentos apontam que a SENAES resulta de articulações de vários atores que se engajaram nas discussões sobre a economia solidária; sua criação é, portanto, considerada uma conquista de várias associações, redes e cooperativas que, durante o primeiro semestre de 2003, constituíram o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES.

Com relação ao FBES documentos destacam, por exemplo, a importância da Coordenação Nacional, que consiste nos representantes das entidades e redes nacionais de fomento (GTBrasileiro), além de três representantes por Estado que tenha um Fórum ou Rede Estadual de Economia Solidária. Além disso, o FBES conta com sua Secretaria Executiva Nacional que objetiva dar suporte aos trabalhos do FBES, propiciar a comunicação entre as instâncias e operacionalizar reuniões e eventos.

Gestores e integrantes do FBES destacam como exemplo de ação desenvolvida em rede a ampla rede que foi realizada em relação ao Mapeamento. Vale ressaltar ainda um dos objetivos do Sistema de Informações em Economia Solidária, que é o de fortalecer e integrar Empreendimentos Econômicos Solidários em redes e arranjos produtivos e organizativos nacionais, estaduais e territoriais.

A I Conaes também delibera sobre a importância de se fortalecer e estimular a organização e participação social e política da economia solidária com ações que ampliem sua visibilidade e legitimidade social em fóruns e redes, em articulação com os movimentos sociais que dialogam, reivindicam e contribuem na construção de políticas públicas.

A própria composição do CNES expressa a importância das redes – a Rede Cerrado, a Rede Economia e Feminismo, a Rede de Incubadoras, a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, a Cáritas Brasileira, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, dentre outras – na proposição de diretrizes e prioridades para a política de economia solidária.

A VI Reunião da Coordenação Nacional realizada pelo FBES em Junho de 2006 aponta a necessidade do FBES avaliar se o objetivo de ser um espaço supra-redes está sendo alcançado.

Observa-se, dessa forma, que o FBES tem sido a rede das redes, ou seja, um espaço amplo ocupado por diferentes entidades de representação e caracterizado pela diversidade.

Externamente, o FBES desenvolve ações em rede com outros Fóruns e com outros movimentos do país e do exterior. Conforme destacado por um dos gestores entrevistados, um grande aliado para o estabelecimento de ações em rede tem sido as tecnologias de informação, que permitem a troca de informações permanente assim como a elaboração e construção de políticas públicas.

Alguns projetos desenvolvidos pela SENAES em parceria com o FBES também são apontados como ações em rede, como no caso das ações do mapeamento e aquelas referentes ao Programa Brasil Local, que surge a partir da construção de uma rede de agentes de Desenvolvimento Solidário, pertencentes às próprias comunidades e que têm nos centros de formação um espaço de diálogo para que a rede de economia solidária seja fomentada.

A partir das considerações feitas por gestores da SENAES e integrantes do FBES, constata-se o papel relevante das redes nos processos de desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária. Cabe retomar a definição de redes políticas de Börzel (1997) que nos auxilia a compreender a rede que tem se estabelecido entre o FBES e a SENAES, como um conjunto de relações relativamente estável, que unem diversos atores, que possuem interesses comuns em relação a uma política, e que trocam recursos a fim de alcançar esses interesses reconhecendo que a cooperação é o melhor caminho para atingir objetivos comuns.

Nesse sentido, as redes, formadas por múltiplos atores, parecem ocupar papel fundamental enquanto estrutura responsável pelo desenho, implementação, controle e avaliação das políticas.

A pesquisa indica, ainda, que gestores da SENAES e integrantes do FBES consideram que as redes, o diálogo, a participação, a negociação, os valores compartilhados e os acordos podem construir legitimidade política e então efetividade. Todavia, gestores expressam uma preocupação em relação ao seu papel dentro da rede. Como observa Rhodes (1996), o trabalho em rede pode criar desafios para o gestor público tais como, os de compreender se seu papel é o de regular ou não a rede, ou ainda se é o de ter maior autoridade e legitimidade para que possa exigir uma posição privilegiada na rede. Além disso, os desafios parecem ainda se referir aos esforços para se chegar a um consenso, ao gerenciamento de conflitos

entre as prioridades e os objetivos da organização e da rede e ao zelo pela qualidade e abertura da interação.

As entrevistas junto aos gestores da SENAES sinalizam que, embora eles vejam que várias possibilidades estejam sendo criadas a partir do estabelecimento de redes de políticas sociais, não é possível considerá-las como solução para todos os problemas no campo das políticas públicas uma vez que determinadas funções públicas têm caráter nitidamente estatal. Essa questão foi discutida no trabalho de Fleury e Duverney (2007), que chamam a atenção para o fato dos riscos de uma posição ingênua que desconsidera os limites das redes de política no cumprimento de funções públicas de caráter nitidamente estatal.

A rede formada entre SENAES e FBES se aproxima do que Rhodes (2006) chama de redes políticas, formadas a partir de vínculos – formais e informais entre atores governamentais e outros atores – estruturados em torno de valores e interesses compartilhados e negociados na elaboração e implementação política. O FBES parece considerar-se co-responsável e disposto a trabalhar com a SENAES para que, através da Secretaria, concretize suas expectativas. Por outro lado, a SENAES considera o FBES como interlocutor privilegiado por considerar a importância do mesmo para a concretização de suas políticas. Nesse caso, o termo redes pode estar se referindo, conforme assinala Rhodes (2006), às redes como intermediação de interesses. Por outro lado, observa-se, ainda, no caso da relação da SENAES e FBES, a constituição de redes como governança, que tem foco na partilha de poder entre os atores públicos e privados.

Algumas das vantagens, arroladas por Fleury e Duverney (2007), da pluralidade de atores envolvidos nas redes parecem estar presentes no caso analisado nesse trabalho. Destaca-se a mobilização de recursos e diversidade de opiniões sobre os problemas; democracia na definição de prioridades; presença pública sem a necessidade de se ter uma estrutura burocrática; desenvolvimento de uma gestão adaptativa que articula as ações de planejamento, execução, retroalimentação e redesenho; objetivos e estratégias como resultado de negociação entre os participantes e conseqüente compromisso e responsabilidade para com as metas compartilhadas; e maior sustentabilidade das ações desenvolvidas.

As redes têm sido consideradas relevantes para os processos de governança e, particularmente para os processos de administração de políticas, mas os desafios são inúmeros, tanto nos processos de decisão como nos de planejamento e avaliação das políticas sociais.

As redes formadas para a elaboração e implementação de projetos específicos da SENAES têm reunido atores com interesses parcialmente diferenciados e parcialmente

conflitantes. Têm pretendido viabilizar o trabalho conjunto e a construção – a partir da negociação e consenso – das bases para o desenvolvimento de uma confiança mútua, da autonomia dos participantes e da participação no controle sobre os resultados e as avaliações (KISSLER e HEIDEMANN 2006). Assim, pode-se considerar que, no caso foco desse estudo, existe uma rede política caracterizada por relações predominantemente informais entre SENAES e FBES, com interesses distintos mas interdependentes, que objetivam a solução de problemas através de uma ação coletiva em um nível não hierárquico (BÖRZEL, 1997). Ou, ainda, que existe uma governança, no sentido utilizado por Thompson e Pforr (2005), em que atores do Estado e, não pertencentes a ele, a partir da informalidade, se misturam em redes de políticas público/privadas e enfatizam os processos descentralizados e as relações, colaboração e cooperação na elaboração das políticas públicas.

Todavia, um elemento central, que é o da comunicação dentro da rede, é apontado como deficitário. Documentos e depoimentos destacam que a falta de comunicação em rede interfere na questão da representação dos empreendimentos e na ampla participação nas decisões que lhes afetam.

Assim, embora os dados apontem que as redes de política estabelecidas representam uma forma mais democrática de governar, apontam também que existe deficiência nos processos de comunicação e transparência. Essa realidade, destacada por alguns integrantes do FBES, pode levar a um questionamento da legitimidade democrática da rede de política estabelecida. Assim, não se tem ainda, como definido por Thompson e Pforr (2005), uma situação ideal aonde todos os membros da rede têm oportunidades iguais de participação, controle e decisões políticas através de consenso e compromisso.

Alguns depoimentos indicam que dentro do FBES pode haver assimetrias em termos de posse de recursos e capacidade de mobilização e, ainda, exclusão dos processos de decisão de atores de menor expressão. Nesse sentido, para que o FBES tenha base política de sustentação, se faz necessária a construção interna de pactos capazes de dar representatividade aos grupos de interesse dentro da rede e, ainda, de tornar mais equitativa sua capacidade de representação (FLEURY e DUVERNEY, 2007).

Quanto à estrutura da rede estabelecida entre FBES e SENAES, convém destacar que a partir da pesquisa desenvolvida pôde-se identificar que participam da rede indivíduos e atores que circulam e/ou trocam informação a partir de seus interesses, afinidades e objetivos táticos ou estratégicos. Esses atores ocupam espaço na SENAES, nos empreendimentos de economia solidária e nas organizações da sociedade civil.

No que se refere aos papéis desenvolvidos dentro da rede constata-se que determinados atores tomam a iniciativa da comunicação e alimentam a rede de informações relevantes com maior frequência, outros recebem o maior fluxo de mensagens da rede, e outros, por fim, influenciam a rede. No caso analisado, esses papéis têm sido desempenhados, especialmente, pelas organizações nacionais ou as chamadas uniões de empreendimentos, que têm assento no CNES, a saber: a Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária (ANCOSOL), a Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão (ANTEAG), a Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária (CONCRAB), a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária (UNISOL) e a União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). Ocupam papel relevante, ainda, as organizações da sociedade civil, que estão representadas no CNES. Pode-se destacar a Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, a Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores e a Cáritas Brasileira.

Além dessas redes, a rede conta com a participação de 15 representantes de empreendimentos econômicos, indicados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária. No que se refere ao papel desenvolvido, dentro da rede, por esses últimos atores, a pesquisa indica que os mesmos tendem a manter um comportamento não tão ativo quanto as organizações nacionais ou as chamadas uniões de empreendimentos.

Fazem parte da rede, ainda, os especialistas reconhecidos como detentores de certos conhecimentos e/ou experiências vitais para a dinâmica e os objetivos da rede, dentre eles acadêmicos e estudiosos sobre o tema.

Observa-se dessa forma que a legitimidade no processo de governança se expressa pelas qualidades e recursos daqueles que participam da rede. Sob esse aspecto, cabe retomar Frey (2004) que destaca a importância da concepção de detentor de títulos, qualidades ou direitos como critério de participação nos processos de governança. Trata-se de “privilegiar certos grupos de acordo com a substância do problema ou do conflito que precisa ser resolvido” (p. 122). Como adverte o autor, identificar ou negociar tais desenhos ou arranjos políticos torna-se tarefa fundamental ou, ainda, um enorme desafio para o desenvolvimento da governança pública que tem a rede como sua base fundamental.

A pesquisa demonstra que a gestão desenvolvida pela SENAES tem incorporado um paradigma de gestão pública fundamentada na concepção de redes; redes que, a partir de vínculos formais e informais entre Estado e sociedade civil, podem responder com eficácia e

eficiência aos desafios atuais da gestão pública. Assim, no caso analisado, podemos usar a argumentação de Fleury e Duverney (2007) que destacam que as redes podem ser apontadas como uma adequada “forma de coordenação social e política capaz de propiciar à gestão pública maior eficácia e eficiência, respeitando e mantendo os princípios democráticos e de construção de uma cidadania plural” (p. 73).

A pesquisa demonstra, ainda, que integrantes do FBES e gestores da SENAES consideram não só as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre o governo e o FBES, mas, ainda, que aspectos conflituosos e limitadores fazem parte dos processos de decisões do governo.

4.3 Disputas políticas, embates, confrontos e consensos que se têm estabelecido entre a SENAES e o FBES

Sobre a existência de conflitos nas relações entre FBES e SENAES aparecem divergências sobre o caráter dos conflitos e o caráter dos consensos. Para um dos gestores, em alguns momentos não é possível chegar a consensos (G3), e ainda para um dos integrantes do FBES, existem acordos ao invés de consensos.

As políticas de economia solidária são desenvolvidas, em grande parte, no diálogo com o Fórum brasileiro. Na grande maioria das vezes há um diálogo com o Fórum. Em alguns casos, esses diálogos não chegam a um consenso, não convergem (G3). Quando se senta à mesa para discutir a política de economia solidária, se estabelecem acordos e não consensos (F1).

Quanto à natureza dos consensos e conflitos, a saber, se têm sido de caráter político ou pragmático, um dos gestores considera que os consensos são mais de ordem política, e os dissensos mais de ordem pragmática. “Porque tem coisas que eu concordo plenamente com as pessoas do Fórum. Mas o local que eu ocupo faz saber que para tal coisa tenho limitações. Também respondemos pela estrutura administrativa, e aí dá muito conflito” (G6). Todavia, citando algumas experiências com o movimento da economia solidária, o gestor avalia que existem dissensos que são políticos também porque “quem está na Secretaria, conforme diz o Secretário, deve ter uma dupla lealdade. Uma lealdade ao movimento que nos relacionamos e uma lealdade ao governo” (G6).

Para um dos integrantes do FBES existem conflitos políticos e conflitos operacionais na relação da SENAES com o FBES, mas “o conflito político que vai estar sempre à flor da

pele é exatamente isso: qual é o papel da Secretaria? Qual é o papel do movimento? Porque a Secretaria é do governo, não é do movimento; esse limite é muito tênue” (F1). De acordo com o entrevistado:

Na relação SENAES e Fórum existem ruídos, principalmente quando se discute política, quando se discute definições internas do Fórum, quando o Fórum verifica que a Secretaria precisa avançar, precisa debater com mais transparência. E existem conflitos fortes. Às vezes a Secretaria extrapola com o Ministério do Trabalho. O governo faz a política e não discute de forma democrática (...) Mas que política é essa? De que maneira os empreendimentos participaram dessa discussão? Às vezes a política é discutida e às vezes não é discutida. Não admitimos que em um governo democrático a Secretaria tome determinadas posições sem pelo menos dialogar. É claro que não queremos ditar, mas nós queremos participar (F1).

O integrante do Fórum conclui que apesar desses conflitos “existe sempre compartilhamento de responsabilidades, cooperação e diálogo entre Fórum e SENAES. Depois de muitos debates agravados e nervosos, há uma confluência; o diálogo permeia todo o processo” (F1).

Novamente a idéia de que esse relacionamento horizontal entre SENAES e FBES está relacionado com o caráter do nascimento da SENAES aparece na fala que se segue

Na criação da Secretaria o Fórum teve uma posição ativa. Talvez por isso o Fórum sinta como se a Secretaria fosse sua filha. Como essa filha não vai compartilhar o poder? A Secretaria se sente pequena e o Fórum acha que tem que tomar decisões e enfrentar a hegemonia econômica. Como se o Fórum tivesse mais poder do que o governo. O Fórum chega para o professor e diz: a Secretaria não é pequena, existe o apoio do Fórum. Ou o Fórum faz isso ou o professor vai desistindo (F1).

Para um dos integrantes do FBES, existe consenso mais na área pragmática do que na política. Ele assim analisa a questão: “nas ações programáticas da SENAES nós estamos juntos; na maioria delas, com dificuldades. É a feira, é o mapeamento, é o centro de formação. Nessas coisas nós estamos juntos. Dissenso é mais no horizonte político” (F3). Assim, a “dificuldade da SENAES é que ela não consegue se ver como parte de um projeto político. Então entra nessas vicissitudes de todas as dificuldades que todo mundo tem quando vai para arena pública, na burocracia” (F3). Na verdade, conclui o entrevistado, algumas tarefas são tarefas específicas da Secretaria.

Essa idéia de que o conflito aparece mais claramente nas questões políticas e especificamente na questão que se refere ao papel da SENAES e ao papel do FBES, é corroborada por outro integrante do FBES.

Os conflitos aparecem mais nas questões de visão, questões políticas. O pessoal da SENAES que veio do movimento da economia solidária hoje está na gestão do Estado. Estamos em campos diferentes; isso não quer dizer que a gente não afunile as coisas, pois estamos trabalhando pela construção de uma economia, de um novo paradigma, um outro processo de organizar a sociedade. É um projeto de sociedade. Mas, a SENAES tem um papel enquanto Estado e nós temos um papel enquanto sociedade organizada (F5).

Para um dos integrantes do FBES, existem tanto consensos políticos quanto pragmáticos entre Fórum e Secretaria.

Existe consenso na questão dos princípios, a questão da filosofia. Agora, por exemplo, o tipo de prioridade política que o governo dá à política pública de economia solidária não é consenso, de jeito algum. O Fórum queria muito mais do que é feito. Então, em relação às ações pragmáticas, há mais consenso do que do ponto de vista político (F2).

Tanto gestores quanto integrantes do FBES colocaram uma questão que gerou muito conflito entre as partes. Trata-se da implementação do programa chamado “Brasil Local”.

Há ainda conflitos em relação às ações do departamento de fomento no sentido de que alguns programas, por exemplo, o que se chama de Brasil Local, tiveram conflitos nas bases e na forma como foram implementados. O departamento de fomento precisaria quatro vezes o recurso que tem. Aí quando vai priorizar a prioridade sempre é uma decisão política. O Fórum foi consultado, mas nas prioridades finais (F2).

De acordo com documentos da SENAES, o projeto Brasil Local está voltado para a geração de trabalho e renda por meio da economia solidária. O projeto começou a ser delineado em 2005 quando a Senaes e outros parceiros do governo federal deram início a um projeto-piloto de desenvolvimento local, direcionado às comunidades quilombolas. Ao todo, o Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário abrangeu 155 comunidades quilombolas de diferentes territórios. Nessas localidades, foram identificadas potencialidades e necessidades técnicas e materiais, mapeada a situação de empreendimentos coletivos já existentes e realizadas atividades de apoio à organização de novos núcleos de produção local.

Em 2006, a ação foi ampliada a outros segmentos, além dos quilombolas, com o início do Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES). Inicialmente foi construída uma rede de agentes de Desenvolvimento Solidário, pertencentes às próprias comunidades atendidas e, em março de 2007, o Projeto já contava com a participação de mais 331 agentes que receberam treinamento para mobilizar experiências autogestionárias.

Em 2008, o PPDLES passou a se chamar Projeto Brasil Local - Desenvolvimento e Economia Solidária. Conforme destaca documento analisado, a mudança foi resultado da reformulação estratégica do Projeto, cada vez mais focado no empoderamento dos beneficiários na tarefa de promover o desenvolvimento local.

O Projeto Brasil Local tem como objetivo fomentar a organização de empreendimentos geridos pelos próprios trabalhadores (as) e facilitar o acesso a políticas públicas de incentivo, como capacitação, crédito comunitário, equipamentos, formalização e escoamento da produção. Assim, se destina a grupos produtivos autogestionários de setores como agricultura familiar, prestação de serviços, artesanato e vestuário, localizados em comunidades rurais e urbanas de todo País. Conforme destaca documento analisado, é conferida prioridade a empreendimentos organizados por mulheres, jovens, povos tradicionais e beneficiários do Programa Bolsa Família.

No que se refere ao seu funcionamento, a equipe do Brasil Local conta com uma coordenação nacional, coordenadores estaduais e agentes de desenvolvimento, e atua no sentido de estabelecer parcerias com os três níveis de governo e com a sociedade civil organizada e mobilizar a comunidade.

Os Agentes de Desenvolvimento do Brasil Local têm o papel de identificar potencialidades e dificuldades enfrentadas pelos pequenos empreendedores, buscar soluções por meio da constituição de parcerias, acompanhar a evolução do empreendimento e emitir relatórios mensais ao coordenador do seu Estado; eles criam o elo entre as políticas públicas, as entidades não-governamentais e os trabalhadores e são considerados os principais atores do Brasil Local. Os Agentes de Desenvolvimento são escolhidos pelas próprias comunidades, participam de capacitação em economia solidária oferecida pelo governo federal e atuam como interlocutores dos grupos produtivos. Assim, nesse contexto, o Agente é um articulador, mobilizador e sensibilizador da economia solidária; leva à comunidade informações sobre como se organizar coletivamente e auxilia no acesso a políticas públicas que favoreçam este tipo de organização. De acordo com documentos, o projeto Brasil Local conta com 510 agentes presentes nos 26 Estados e no Distrito Federal (SENAES, 2008).

No que se refere à sua abrangência, documentos da SENAES (2008) apontam que o projeto já apoiou 687 empreendimentos, situados em 199 Municípios, com a participação de 42 mil trabalhadores.

Sobre esse programa Brasil Local, cabe destacar como se deu o desenvolvimento dessa ação geradora de conflitos entre SENAES e o FBES.

E a SENAES tirou uma ação, que é a ação chamada inicialmente de capacitação dos agentes de desenvolvimento, depois chamado de projeto de desenvolvimento de economia solidária e hoje chamado Brasil Local. Então aí a gente tem uma certa crise com os atores organizados, porque achavam que não discutíamos isso com eles. Por mais que a gente tenha feito alguma discussão não foi o suficiente o quanto eles gostariam que fosse. Então houve reclamação de que nós quase não fizemos diálogo em relação a esse programa (G4).

O programa Brasil Local, que antes se chamava programa de promoção do desenvolvimento local em economia solidária, “tem um desenho institucional que é para mim um dos mais interessantes no campo da promoção do desenvolvimento” (G3). Todavia, continua o gestor, é o programa que mais atrito deu com o movimento da economia solidária. Assim ele esclarece essa questão:

É o programa com mais ruído, porque o desenho desse programa pressupunha uma articulação direta com os movimentos nas suas regiões. Então, é um programa que apóia agentes de desenvolvimento local, que na época em 2006, eram 14 segmentos, dentre eles o segmento dos quilombolas, de catadores, indígenas, agentes da região do Sisal na Bahia, agentes mulheres do Ceará que trabalhavam com as vítimas de exploração sexual. Enfim, tinham 14 segmentos. Então era um projeto que tinha como foco fazer a ligação direta com os movimentos. Apoiar esses movimentos para que eles articulem os empreendimentos que estão na sua territorialidade, e apóie outros movimentos que estão surgindo. A idéia era que os agentes fizessem diagnósticos, elaborassem ações de sensibilização e formação relacionadas com a economia solidária (G3).

O atrito relatado se refere ao fato dos agentes serem escolhidos pela comunidade e não fazerem parte, necessariamente, dos Fóruns Estaduais de economia solidária. Nesse sentido, a SENAES buscou, através desse programa, o desenvolvimento comunitário através de uma aproximação direta com os movimentos sociais dos diferentes territórios. O debate parece ter se centrado na questão da independência dos agentes comunitários em relação ao FBES.

Documento da SENAES aponta que a indicação dos agentes foi feita pelas próprias organizações envolvidas no processo e construiu-se de forma democrática, na medida em que

teve sua estruturação definida a partir do diálogo com vários atores sociais, dentre eles, o Movimento Nacional de Catadores, o Movimento dos Trabalhadores Desempregados, as Organizações dos Quilombolas, dos Indígenas, da Juventude e das Mulheres.

Em meio a esse processo, que rompeu com a tradição de relações individualizadas patrocinadas pelo Estado, “houveram muitas críticas vindas do FBES, que reivindicava para si a autoridade de definição das comunidades e dos agentes a serem incorporados pelo projeto”. Na avaliação da SENAES, a Secretaria poderia, de fato, ter aprofundado com o FBES o debate sobre os objetivos e estratégias do projeto. Todavia, “ausência do aprofundamento deste diálogo não impediu uma presença massiva dos militantes do próprio fórum na composição do projeto”. O fato é que “pelo menos 70% dos coordenadores estaduais do projeto serem diretamente ligados aos fóruns estaduais de economia solidária” (SENAES, 2008, p. 81).

A discussão fica clara a partir da fala de um dos gestores.

Algumas pessoas diziam, por que não colocar os agentes para ficar a serviço dos Fóruns Estaduais, para organizar as secretarias estaduais do Fórum? A gente dizia: o programa não é para isso, o programa tem outra finalidade. Então tinham casos assim de incompreensão dos atores que estão no movimento social que diziam: as pessoas que vocês estão colocando na ponta como agentes poderiam estar lá fortalecendo o Fórum. A gente dizia: é isso que a gente quer, que fortaleça os fóruns. Mas eles diziam: mas fortalecer estando a disposição do Fórum. Aí não dá. Embora muitos agentes e muitos coordenadores estaduais fossem ligados à liderança do próprio Fórum (G4).

O gestor conclui que “esse é um exemplo de uma ação que gerou uma tensão com uma reclamação de que a gente não partilhou uma ação que as pessoas queriam um diálogo”. Então, continua o entrevistado, “temos as nossas contradições internas, o serviço público tem, os gestores públicos têm suas contradições e o movimento também tem” (G4). Outro gestor destaca que o programa Brasil Local “não foi muito bem amarrado com o Fórum brasileiro” (G3), mas por seu desenho institucional tem possibilitado o fortalecimento dos Fóruns Estaduais e a promoção do desenvolvimento da economia solidária. A fala abaixo sintetiza essa avaliação.

Em algumas regiões em que os Fóruns assimilaram e incorporaram o programa na sua estratégia, os Fóruns se fortaleceram. Então você tem Fóruns hoje estruturados, com base no programa dos agentes de desenvolvimento. Os agentes são elementos centrais para disseminação dos Fóruns. A gente chamava na época de interiorização dos Fóruns. Tirar os Fóruns um pouco das capitais e disseminar nos interiores. Então foram

programas importantíssimos para isso. Mas tem uma série de questões que fez com que, em alguns locais, isso não acontecesse bem. Tanto com o Fórum brasileiro quanto com as DRTs. Algumas DRTs também tiveram dificuldades em assimilar os agentes de desenvolvimento nas suas estruturas. São estruturas que foram criadas para fiscalização do trabalho. Não foram criadas para promover o desenvolvimento comunitário. Apesar disso é um programa com um desenho institucional mais interessante, na promoção do desenvolvimento da economia solidária (G3).

Sobre o conflito gerado por esse programa cabe destacar, ainda, a fala dos integrantes do FBES:

Quando iniciou o Brasil Local, foi uma guerra. Aí se iniciou um embate político mesmo, pela concepção que a SENAES tinha do próprio programa. O Brasil Local é aquele programa que articula os agentes de desenvolvimento local nos diversos territórios. Aí, os agentes, a SENAES abriu para que fossem agentes de diversos movimentos sociais. Tinha que ter vínculo com a economia solidária, mas podia ser os catadores, podia ser o quilombola... Mas aí, era uma questão das tendências. Aí é um embate político mesmo, não estava só a discussão de como vamos implementar e operacionalizar o Brasil Local para que ele fomente a economia solidária lá no território (F4).

O integrante do FBES, após analisar esse conflito surgido em relação ao programa Brasil Local, faz a seguinte conclusão: “o Fórum, com todas as dificuldades, não pode negar que ele participa junto de qualquer programa que a SENAES implementa. Aliás, tudo tem que passar pelo Fórum” (F4). Ele assim continua sua argumentação

Em todos os fóruns temáticos o Fórum está representado. Antes da criação do CNES, tinha as GTs, aí era uma mistura. Chegou uma época que não se sabia se o GT era da SENAES ou do Fórum. Eram GTs que participavam junto com a SENAES, até porque quem chamava geralmente era a SENAES, mas quem participava, a maioria era do Fórum, SENAES, gestores e em alguns GTs vinham outros atores que eram convidados pelos membros do GT (F4).

Após a criação do CNES, Fórum e a SENAES definiram que não se teriam os GTs e que se centraria fogo, então, nos comitês temáticos, entendendo que como o Fórum também tem participação efetiva e representativa no Conselho, ali seria o espaço mesmo aonde poderia se dar a construção da economia solidária (F4).

Um dos gestores considera que “desde as reuniões dos GTs havia o que eu chamo de compartilhamento”. E prossegue:

Assim, nossa relação com as entidades não era uma relação de negociação no sentido de sentar numa mesa, com posições diversas e negociar consensos. Como a gente estava construindo desde o zero, e aparentemente os objetivos eram comuns, era uma construção conjunta das ações (G6).

Outra questão que gerou conflito entre a SENAES e o FBES esteve relacionada com a criação dos Centros de Formação que foram concebidos como espaços de implementação da política nacional de formação em economia solidária. Cabe destacar que a questão da formação tem sido uma das principais demandas da economia solidária no Brasil. Documentos do FBES apontam a formação como eixo da plataforma da economia solidária e documentos da SENAES, corroborando com essa visão, destacam que as ações de qualificação para a economia solidária devem fortalecer o seu potencial de inclusão social e de sustentabilidade econômica, bem como, sua dimensão emancipatória.

A preocupação com a questão da formação fica expressa na Plataforma do Movimento da Economia Solidária, que propõe a criação de centros de referência onde fossem oferecidos cursos para agentes da Economia Solidária (FBES, 2008). Fica expressa, ainda, na Primeira Oficina Nacional de Formação/Educação em Economia Solidária que contempla a proposta de implementar centros ou escolas de formação em Economia Solidária com o objetivo de realizar a formação de formadores, a sistematização e disseminação de metodologias e a organização de documentação pedagógica própria, e finalmente é apontada como questão fundamental na I Conferência Nacional de Economia Solidária que previa, no âmbito de uma Política Nacional de Formação em Economia Solidária, a estruturação de centros de formação e comunicação da Economia Solidária (SENAES, 2008).

Os Centros de Formação têm como objetivo garantir um processo estruturado e sistemático de formação de formadores/as, educadores/as e gestores/as públicos/as para atuação em economia solidária, visando a produção, multiplicação e disseminação de conhecimentos e inovações metodológicas e tecnológicas apropriadas ao desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários (SENAES, 2008). A SENAES destaca como principais atividades dos Centros:

- Formação avançada e continuada de formadores/as e educadores/as que atuam na economia solidária, por meio da organização e realização de cursos e eventos;
- Sistematização e disseminação de metodologias de formação, incluindo a manutenção de um sistema de informações atualizado sobre as experiências de formação/educação em economia solidária;

- Organização, publicação e disseminação de material pedagógico e subsídios para a formação em economia solidária;
- Formação sistemática de gestores públicos que atuam com economia solidária nas três esferas de governo, de modo articulado às estratégias de implementação, ampliação e institucionalização de políticas públicas de economia solidária e
- Apoio a eventos (seminários, encontros, reuniões etc.) de articulação e organização de uma rede nacional de formadores/as em economia solidária

De acordo com um dos gestores, SENAES e FBES compartilharam por dois anos o grupo de trabalho chamado GT de formação em economia solidária que tinha o objetivo de discutir a política de formação em economia solidária. Foram feitos vários debates e seminários sobre o tema e foram produzidos documentos e estabelecidas diretrizes. No tema relacionado a conteúdo, metodologia, sistematização e princípios, houve muito consenso entre Fórum e SENAES (G4).

Todavia, “no tema política, ações públicas, ou seja, de política de formação, aí houve um arranho, arranhou aqui a nossa relação” isso porque os pensamentos políticos em relação à formação eram diferentes. O Fórum pretendia “formar os militantes do Fórum”, com o objetivo de garantir e fortalecer a identidade em torno dos princípios do FBES e evitar, assim que qualquer prática pudesse ser reconhecida como economia solidária. Nesse contexto, a SENAES reafirma “seus princípios de pensar uma política pública de formação para a economia solidária, com instrumentos públicos” (G4).

Corroborando com essa visão outro gestor que avalia que os debates sobre a construção dos centros de formação da economia solidária, a princípio, foram feitos entre a SENAES e o Fórum brasileiro. A estratégia do Fórum, entretanto, “caminhou para a construção de uma rede de formadores, e a SENAES achou, naquele momento, que era importante ter uma experiência mais institucionalizada” (G3). Essa questão da ação institucionalizada é melhor esclarecida com o depoimento seguinte:

A SENAES debateu que era preciso ter algo mais institucionalizado para poder sistematizar isso depois e essa sistematização servir de base para uma política pública de formação da economia solidária. Então, a nossa estratégia era centro de formação, e a deles era rede de formadores (G3).

Apesar de todas as discussões geradas no momento da implementação dos centros de formação, “ao final chegou-se num certo acordo de compreensão de que o Fórum iria organizar uma rede de formadores e educadores em economia solidária, e nós a estruturação de centros de formação em economia solidária” (G4). Assim, comenta um dos gestores, concluímos que seria possível fazer as duas coisas. O FBES faz a rede e a SENAES o Centro de Formação. O argumento da SENAES foi: “a gente pode construir o centro de formação como aparato institucional e a rede de formadores se construir por dentro do espaço” (G4).

Depois de muitos diálogos, acrescenta o gestor, concluímos que “os centros de formação são um espaço de diálogo para rede, para fomentar a rede, criar espaço, momentos para gente dialogar, mas são ações estruturantes, nesse sentido, para a formação”. Nesse momento de crise “houve um certo descrédito na SENAES; a gente teve que reconstruir relações de confiança” (G4). Mas, hoje, conclui um dos gestores “há uma tranquilidade com o Fórum em relação ao centro de formação” (G3).

O processo seletivo para a escolha das instituições para a implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária – CFES 2007 a 2010 –, teve seu resultado final divulgado em 06 de Novembro de 2007. O Comitê avaliador composto por membros da SENAES, especialista convidado, representantes do FBES, do CNES, da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, avaliou 39 (trinta e nove) propostas de instituições proponentes para implantação de Centros de Formação em Economia Solidária.

A partir de critérios de análise documental e técnica – experiências em atividades formativas ou educacionais, infra-estrutura (espaço, equipamentos), experiência no setor, mínimo de cinco anos de atuação nos segmentos de economia solidária e educação popular, capacidade de articular parcerias interestaduais – divulgados no documento de seleção de instituições para implantação de Centros de Formação em Economia Solidária – CFES 2007 a 2010 – foram selecionadas as seguintes instituições para a Implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária: a Cáritas Brasileira, responsável pela coordenação nacional; a Escola Centro-Oeste de Formação Sindical – ECO/CUT – representando a Regional Centro-Oeste; a Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE – representando a Regional Nordeste; a Universidade Federal do Pará – UFPA – representando a Regional Norte; a União Brasileira de Educação e Ensino/ Instituto Marista de Solidariedade – IMS – representando Regional Sudeste; e a Escola Técnica José César de Mesquita representando a Regional Sul.

A partir dos centros instalados nas cinco regiões do país, a SENAES pretende qualificar 15 mil pessoas até 2010. O valor total do projeto, conforme documentos da Secretaria, é de 10 milhões de reais, que serão divididos entre as seis instituições. Os conteúdos formativos devem considerar os seguintes eixos temáticos: história e perspectivas do trabalho emancipatório nos rumos das transformações societárias; constituição e organização da Economia Solidária; gestão dos Empreendimentos Econômicos Solidários; processos de cooperação e comércio justo e solidário; marco jurídico da Economia Solidária; políticas públicas, participação cidadã e controle social; desenvolvimento local e territorial sustentável e, ainda, outros temas e conteúdos que atendam demandas específicas de segmentos ou de territórios (SENAES, 2008).

A pesquisa identificou que o processo de consenso entre SENAES e FBES apresenta-se através de cinco momentos: o momento da reunião, onde são mapeados os conflitos e levantadas as expectativas; o momento da participação, em que grupos aceitam participar do processo de construção do consenso; o momento da deliberação em que são mapeadas as possíveis soluções e idéias de ação; o momento da decisão, que não ocorre pelo voto, mas busca atingir a unanimidade, e finalmente, o momento da implementação, em que o produto do consenso não é a decisão final, mas uma proposta (SUSSKIND, 2007).

Entretanto, os conflitos apontados anteriormente evidenciam que os atores SENAES e FBES desenvolvem muitas ações coletivamente planejadas e deliberadamente orientadas para os objetivos comuns, mas não todas as ações. Os dados apontam que está em processo de construção uma institucionalidade que pode envolver compartilhamento de poder, processos decisórios coletivamente instituídos e uma gestão que considera a administração e a política inseparáveis. Apontam, ainda, que o foco de poder decisório na rede não tem sido totalmente descentralizado e compartilhado, e que os atores envolvidos não têm tido, em todos os programas construídos, uma plena inserção, tanto no nível operacional, quanto estratégico e político

4.4 Percepções sobre a economia solidária

Como mencionado na introdução desse trabalho o item sobre a percepção dos entrevistados sobre a economia solidária não fazia parte de nossas questões norteadoras. Todavia, optamos pela permanência dessas considerações, feitas pelos entrevistados no

decorrer das entrevistas, por julgarmos que as mesmas cooperam para a compreensão de nosso objeto de pesquisa.

No que se refere às concepções de economia solidária, um dos gestores sintetiza as vertentes que, na sua visão, têm sido utilizadas para significar a economia solidária no país. Ele assim argumenta:

Uma diferença que eu captei nas visões da economia solidária é entre a economia solidária e a economia popular solidária que é a seguinte: para uma boa parte do movimento, a economia solidária é para cuidar dos pobres, é uma proposta de outra economia, mas que se destina aos que estão excluídos, desempregados ou pequenos autônomos; é uma economia para ajudar. Outra parte da economia solidária é a que dá muita ênfase ao êxito econômico; a idéia de que os empreendimentos têm que dar certo economicamente. Aparentemente essas duas ênfases são complementares, mas na prática não é assim, porque os que priorizam o êxito econômico tendem a exigir, por exemplo, o pagamento das dívidas e prestação de contas. Adotam os postulados que vêm da administração de empresas. São diferenças de prioridades de valores que acabam se chocando. O pessoal que quer eficiência econômica, prioriza os que estão melhor preparados, que não são os mais pobres. São dois entendimentos. Dentro da economia solidária tem diferenças importantes (G1).

Um dos integrantes do FBES destaca que existe uma distância entre “querer que a economia solidária seja uma ação para resolver o problema da pobreza e querer que a economia solidária seja mesmo uma proposta, um novo modelo, uma estratégia para desenvolvimento” (F4). O entrevistado salienta que alguns atores continuam achando que a economia solidária é a salvação, um remédio maravilhoso.

Se a economia solidária aparece no Brasil inicialmente ou numa perspectiva utópica ou como forma de remediar o problema do desemprego, as próprias publicações de Paul Singer, em um segundo momento, apontam para a importância de políticas públicas de Estado que tragam a possibilidade de inclusão para os desempregados. Nesse sentido, a discussão do papel do Estado na economia solidária tem ocupado destaque nos debates que têm ocorrido no âmbito do movimento de economia solidária.

Cabe destacar que em sua V Reunião Ordinária ocorrida em 24 e 25 de julho de 2008, o CNES avaliou que existe a necessidade de ampliação da atuação do Estado por meio de políticas públicas, programas e ações governamentais em todos os níveis da federação e, ainda, que o momento das eleições municipais traz a possibilidade de debate de propostas, planos e compromissos que orientarão a atuação dos futuros governantes e legisladores locais.

Nesse sentido, o CNES recomendou a inclusão, nos planos de governo, de compromissos claros e objetivos, assim como a implantação de políticas municipais de apoio a economia solidária tais como a criação de fundos específicos e ações para garantir que os empreendimentos econômicos e solidários tenham acesso a fundos públicos, assistência técnica e qualificação. Tais políticas, como destaca o documento, devem ser reconhecidas enquanto estratégias emancipatórias de inclusão social e econômica dos desempregados, trabalhadores informais, pessoas em situação de vulnerabilidade social, povos e comunidades tradicionais. Devem, ainda, favorecer o desenvolvimento sustentável, democrático, incluyente e socialmente justo dos Municípios brasileiros (FBES, 2008).

“Temos que estabelecer o que é economia solidária, o que é cooperativa, empreendimento individual e coletivo da economia solidária, seja ele associação cooperativa da economia solidária, grupo formal ou informal”. Essa é a opinião de um dos integrantes do FBES que aponta os dados levantados no mapeamento feito apenas em 50% dos Municípios do Brasil.

O mapeamento diz que nós temos um universo de 87% de empreendimentos informais. Não se pode dizer que é apenas a falta de um marco jurídico ou legal que contribui para essa realidade. A informalidade é resultado de um poder econômico, de uma hegemonia capitalista. É preciso ter uma legislação adequada que possa contribuir e precisa ter política que abarque a lei, aí consegue abranger todos, mesmo que sejam informais (F1).

Um dos gestores destaca que “falar de uma economia solidária que tem o ser humano enquanto o centro do processo de desenvolvimento significa falar em uma nova forma de pensar a questão do desenvolvimento” (G2). O gestor destaca que a primeira Conferência de Economia Solidária teve um papel fundamental porque ela inaugurou um novo período da economia solidária brasileira:

Ela deixa de tratar como estado da arte a economia solidária para tratá-la enquanto evento real e concreto de uma economia. É a inauguração desse novo perfil: de organizar uma política pública e pensar racionalmente o que efetivamente é essa economia e o que os trabalhadores que a organizam querem dela (G2).

Nesse sentido, cabe retomar Vieira (2005) quando chama a atenção para o fato de que a economia solidária não se configura como uma alternativa ao capitalismo ou como outro modo de produção, ainda que propague e consolide outras formas de produção. Trata-se de pensar uma teoria da economia solidária de cunho propositivo, em que a imagem utópica seja

substituída por uma visão de conquistas graduais e de acúmulo da capacidade de provocar mudanças.

O cenário da economia solidária é extremamente promissor. Essa é a visão de um dos gestores que apóia sua convicção a partir dos resultados do mapeamento. O mapeamento aponta que 16 governos de Estado têm políticas de economia solidária no Brasil. Existe, ainda, uma bancada parlamentar com mais de 70 parlamentares na esfera federal que dão suporte, articulam e fazem ações de economia solidária no Brasil. Sob estes aspectos, a economia solidária está colocada como uma política de Estado no Brasil. Assim, de acordo com um dos gestores entrevistados, tudo o que se consolidou nessas últimas décadas – nos Municípios e Estados – coloca a economia solidária como um processo irreversível.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a experiência da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – no campo da governança pública. Pretendeu-se verificar se a SENAES tem desenvolvido uma governança pública, ou seja, um tipo de arranjo institucional que favorece e reforça a participação de atores da sociedade nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária.

Consideramos que a governança pública desponta como um arranjo institucional imprescindível para a operacionalização dos princípios democráticos. Carecendo de maior aprofundamento teórico e estudos empíricos, o estudo do tema sugere que embora a sociedade civil e o Estado enfrentem dilemas e conflitos, a construção de espaços públicos de discussão e deliberação desponta como possibilidade de construção e consolidação de uma sociedade democrática.

Rompendo com a concepção tradicional do Estado como núcleo exclusivo da formulação e implementação das políticas públicas, a governança pública se pauta em uma visão de Estado que, sem deixar de ser o responsável pela produção do bem público, reafirma os valores da democracia, da cidadania e do interesse público. Pressupõe, assim, ampliação dos mecanismos de participação e decisão nas instâncias de deliberação do Estado e a incorporação de ações transparentes e compartilhadas.

O estudo constatou que a participação do FBES nos processos de governança pública é fruto da conquista dos vários segmentos ligados à economia solidária que, a partir da inserção nos espaços institucionais, têm demandado uma participação nos processos de deliberação das políticas públicas. Nesse sentido, a concepção de governança, no caso analisado, tem se pautado em um projeto democratizante, em que a participação da sociedade, fruto de conquista de segmentos sociais que demandam uma gestão compartilhada das políticas públicas, é vista como imprescindível para a consolidação da democracia.

Conforme a análise documental e as entrevistas junto aos gestores da SENAES e ao FBES demonstraram, a capacidade propositiva e o poder de influência das principais associações e redes de empreendimentos solidários, representados no FBES, nos processos de decisão e formulação das políticas públicas na área da economia solidária, puderam ser constatados desde os primórdios da SENAES. Essa realidade pode ser explicada pela própria

história da SENAES que é criada juntamente com o FBES pelo movimento de economia solidária que se articulava no país muito antes da criação da Secretaria.

O debate e diálogo livre e aberto, entre SENAES e FBES, nas discussões sobre a política de economia solidária, assim como a preocupação com a deliberação ampliada, compartilhamento de responsabilidades e cooperação, são considerados, pelos integrantes tanto da SENAES quanto do FBES, como expressão do contexto histórico do surgimento da SENAES, assim como expressão da própria natureza do que seja a economia solidária e dos valores que a caracterizam. Nesse sentido, a idéia de cooperação – baseada nos pressupostos de existência de interesses e objetivos comuns, união dos esforços e capacidades, partilha dos resultados e responsabilidade solidária diante das dificuldades – que caracteriza um empreendimento solidário e o princípio da autogestão – que se refere ao poder compartilhado e à natureza democrática das tomadas de decisão – têm permeado também a relação estabelecida entre a SENAES e o FBES.

A preocupação em manter uma relação de horizontalidade com o movimento de economia solidária se expressou, anteriormente à implantação do CNES, na constituição dos GTs que, embora não pudessem ser vistos como espaços institucionalizados, tinham caráter deliberativo e foram espaços de diálogo não formal que possibilitaram que as demandas do movimento de economia solidária pudessem entrar na agenda pública.

Gestores da SENAES e integrantes do FBES avaliam que nos quatro primeiros anos da SENAES houve maior compartilhamento nos processos de decisão e formulação das políticas públicas de economia solidária e, assim, os projetos e os programas foram construídos junto com o FBES. Existe consenso de que tem sido construído conjuntamente um desenho de política pública de economia solidária. Todavia, a partir da demanda de outros atores, a SENAES passa a considerar que suas ações devem ser estendidas para atores da economia solidária que não estão representados no FBES. Esse novo cenário exigiu um novo repensar da relação entre FBES e SENAES, e um repensar sobre o sentido de uma gestão pública e o papel do gestor público inserido na administração pública.

Embora a implantação do CNES, que teve sua primeira reunião ordinária em novembro de 2006, tenha desencadeado um momento de incertezas por parte do FBES, o mesmo tem sido reconhecido como espaço de diálogo que sedimenta uma visão de política pública compartilhada. Nesse sentido, o FBES, que tem maioria no CNES, tem construído a agenda do CNES e tem participado majoritariamente dos comitês temáticos, a saber, o comitê da institucionalidade da política nacional; da formação e assistência técnica; da

comercialização, redes e cadeia de produção e consumo; do crédito e finanças solidárias e do marco jurídico.

O fato de gestores e integrantes do FBES afirmarem que quase todas as políticas têm sido construídas com os movimentos sociais indica que existe capacidade propositiva e poder de influência na formulação das políticas públicas. Todavia, existe clareza por parte dos diferentes atores de que as políticas públicas não respondem, na totalidade, aos anseios e interesses dos movimentos sociais.

Uma questão fundamental que o estudo apontou se refere à questão da autonomia do FBES e ao seu dilema de ser ou não ser um movimento social. Como dito anteriormente, a diversidade apresentada pelo FBES o obriga a enfrentar um desafio que é o de repensar a categoria movimento social. Consideramos que esse debate tem sido extremamente relevante para o FBES, pois, a partir dele, o movimento tem repensado suas relações com o Estado. Nesse sentido, novos enfoques analíticos sobre os movimentos sociais podem ser muito úteis para que os fóruns construam e consolidem novas práticas sociais em um contexto de inserção nas estruturas políticas dos governos e preservação de sua autonomia.

No que se refere ao fato da SENAES tornar-se referência de política pública implementada com participação social, existe consenso de que, embora os documentos iniciais apontassem para isso, não se trata de tornar-se referência, ou de ser um modelo; trata-se de desenvolver um experimento de gestão compartilhada. Como a palavra sugere, trata-se de um experimento de uma nova relação entre Estado e sociedade civil que deve ser desenvolvido e consolidado a partir dos processos de diálogo, disputa, conflitos e consensos. Dessa forma, o estudo demonstrou a estreita relação existente entre a dimensão institucional (instituição política), a dimensão processual (o processo político) e o conteúdo concreto da política estatal.

Embora os gestores da SENAES, por ocuparem a própria máquina encarregada da elaboração e implementação das ações estatais, ocupem posição estratégica na produção das decisões e das políticas do Estado, deve-se considerar a relevância do FBES que, a partir de suas articulações, tem reivindicado que suas demandas transformem-se em políticas públicas. Sob esses aspectos, a pesquisa demonstrou que sociedade e Estado têm mutuamente poder e podem compartilhar objetivos. Assim, sociedade e Estado ao se envolverem em uma relação de troca, travam lutas mutuamente transformadoras. Por outro lado, os gestores entrevistados compreendem que o Estado deve ter autonomia para responder ou não às pressões societárias, assim como autonomia para formular políticas públicas que promovam o bem-estar coletivo e não apenas o bem-estar de alguns grupos.

A categoria governança pública, no caso analisado, recupera a importância do Estado e das instituições, assim como a importância de atores da sociedade civil para a política. Não se trata, portanto, de uma sociedade civil que se relaciona com o Estado apenas no sentido de apresentar suas demandas e de um Estado que busca se capacitar técnica e gerencialmente para responder a essas demandas e problemas. Trata-se da busca da consolidação de uma cultura participativa (participação de diferentes atores nos processos de decisão e deliberação das políticas públicas), da busca de uma aproximação do Estado e sociedade, e do aprofundamento da democracia.

Constata-se que as redes têm sido a matéria prima da governança pública. Tanto as redes formadas no campo da sociedade civil, que encontram representação no FBES, quanto aquelas estabelecidas entre o FBES e a SENAES, têm influenciado nos resultados dos processos políticos e, portanto, tido um papel fundamental nos processos de formulação e execução de políticas públicas.

Nesse sentido, o estudo pôde demonstrar que existe, por parte da SENAES, uma intenção política de construir um desenho institucional ou, ainda, um tipo de gestão pública que favoreça e enfatize os processos participativos e a construção de política pública compartilhada. Essa intenção, que deixa explícita a importância dos debates nos processos de decisão e formulação das políticas públicas, pode ser reconhecida a partir da construção de espaços públicos e da ampliação da política.

O estudo demonstrou, ainda, que essa intenção política de construir uma governança pública passa por um projeto político democrático, ou seja, existe um determinado conjunto idéias, valores e crenças, por parte dos gestores da SENAES, do que deve ser uma sociedade democrática e o que deve ser uma gestão democrática. Tal característica pode ser compreendida pelo fato dos gestores da SENAES terem sido, em sua maioria, referências no processo político organizativo e de assessoria direta aos empreendimentos econômicos solidários.

Assim, a rede que tem se formado em torno da economia solidária expressa uma opção por uma gestão compartilhada que, orientada pela lógica governamental, tem transformado o FBES, constituído por diferentes atores, em aliado na busca de resultados referentes ao desempenho administrativo e à legitimidade democrática. Os atores envolvidos nos projetos desenhados pela SENAES, ou desenhados em conjunto por SENAES e FBES – que envolvem problemas complexos e recursos escassos – têm demandado participação em todo o processo do ciclo da política pública.

O estudo apontou que embora as redes sejam consideradas relevantes para os processos de governança e particularmente para os processos de administração de políticas e projetos que envolvem problemas complexos e recursos escassos, múltiplos atores, interação de agentes públicos e privados e crescente demanda por participação da sociedade, os desafios são inúmeros, tanto nos processos de decisão como nos de planejamento e avaliação das políticas sociais.

Um elemento apontado como deficitário na relação entre o FBES e a SENAES se refere às dificuldades de comunicação e de fluxo de informações. Assim, no que diz respeito à dinâmica da rede, a questão do fluxo de informação e dos graus de participação dos integrantes da rede (frequência e qualidade na comunicação entre os diferentes atores) parece ser um grande problema, uma vez que a circulação de informações é um dos grandes recursos estratégicos nas decisões.

No que se refere à representação dos empreendimentos no FBES, a pesquisa indica que novos estudos devem ser feitos para que possam ser analisadas a legitimidade, a qualidade, a abrangência da representação e a organização dos empreendimentos nas diferentes redes que compõem o FBES.

A pesquisa documental e as entrevistas realizadas com os gestores da SENAES e os integrantes do FBES constataram que as dificuldades para a implantação de políticas públicas de economia solidária, com a participação real dos segmentos organizados da sociedade civil e os embates e confrontos que se desencadeiam nos processos que envolvem decisão e partilha do poder governamental, são inúmeros. Os desafios dessa delicada relação encontram-se no campo da negociação e da geração de consensos tanto políticos quanto pragmáticos. Todavia, os conflitos referentes às questões políticas e à elaboração e execução de determinadas ações são considerados parte do processo político, existindo consenso de que os mesmos ocorrem em um campo de ação política compartilhada, através de um desenho institucional ou, ainda, de um experimento de gestão que tem permitido a construção de uma política de participação democrática.

A pesquisa revelou que integrantes do FBES e gestores da SENAES sentem-se tranquilos e livres para fazer uma avaliação das dificuldades enfrentadas pela SENAES e FBES e dos conflitos e ambigüidades entre SENAES e FBES. Essa postura de explicitação dos conflitos e transparência foi vista, pela pesquisadora, como extremamente importante para um aprofundamento da governança pública.

O caso analisado aponta que as políticas públicas estatais construídas pela SENAES não podem ser explicadas exclusivamente em função das mobilizações do FBES, embora os

dados confirmem que essas mobilizações têm sido fundamentais para que as demandas se transformem em políticas públicas eficientes e efetivas. Como dito anteriormente, a governança pública, compreendida como um arranjo institucional que favorece a democracia, recupera a importância do Estado e das instituições assim como a importância de atores da sociedade civil para a política. Nesse sentido a política pública de economia solidária tem sido construída em um espaço público de debate, interação, disputas e concessão.

Não se trata, portanto, no caso analisado, de um fórum que se relaciona com o Estado apenas no sentido de apresentar suas demandas e de um Estado que busca se capacitar técnica e gerencialmente para responder a essas demandas e problemas. Trata-se da busca da consolidação de um experimento de gestão que põe foco na participação de diferentes atores nos processos de decisão e deliberação das políticas públicas.

O estudo apontou que a SENAES tem desenvolvido uma experiência de governança pública no que se refere à dimensão sociopolítica. Tem discutido a questão da participação dos empreendimentos de economia solidária representados no FBES nos processos de decisão e formulação das políticas públicas a partir de uma gestão social dialógica e tem buscado uma aproximação entre a administração e a política.

Embora as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa não tenham sido foco desse trabalho, e assim não puderam ser investigadas, puderam ser evidenciados problemas referentes a essas duas dimensões, a saber, problemas no âmbito das finanças públicas, orçamento, investimentos estatais, bem como problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais. O fato de a SENAES ser um órgão fim traz limitações do ponto de vista orçamentário. Essas limitações somadas às limitações legais impedem que muitas das reivindicações do FBES possam ser, de forma eficiente e ágil, encaminhadas e transformadas em políticas públicas. Um aspecto a ser destacado, ainda, refere-se à chamada “burocracia” que acarreta lentidão no encaminhamento dos processos, projetos e ações.

Todavia, a SENAES parece ter um projeto político claro; propõe um repensar do modelo de desenvolvimento brasileiro, da estrutura do aparelho do Estado e do paradigma de gestão, e tem experimentado alternativas de gestão coerentes com seu projeto político.

Dessa forma, a governança pública desenvolvida pela SENAES tem se caracterizado pela provisão de serviços a partir do intercâmbio com atores representados no FBES. A SENAES tem desenvolvido, assim, os mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa da sociedade a partir do estabelecimento de relações sociais horizontais. Por tratar-se de um novo modo de governar, os desafios para que se assegure a

continuidade e a institucionalização de experiências de governança pública, são imensos; a gestão pública brasileira ainda vive sob as influências de uma administração pública gerencialista que coloca ênfase na eficiência administrativa e na centralização dos processos decisórios.

Por fim, fica a intenção de que esse estudo possa cooperar para os debates sobre a ampliação dos espaços públicos na atual sociedade brasileira e sobre os processos de democratização do Estado, seus critérios de atuação e seus padrões de relacionamento com a sociedade civil. Fica, ainda, a intenção de que as experiências de governança pública possam se multiplicar, pautadas nos princípios de inclusão, pluralismo, compartilhamento e igualdade de participação.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **A rede, os nós, as teias – Tecnologias Alternativas na Agricultura.** Revista de Administração Pública n° 6, p. 159-177, novembro-dezembro, 2000.

ACIOLI, S. **Redes sociais e Teoria Social:** Revendo os fundamentos dos conceitos. Inf. Londrina, V.12 n. esp, 2007.

AGUIAR, S. **Redes Sociais e Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação.** Relatório Final de Pesquisa. Núcleo de Pesquisas, Estudos e Formação de Informações para o Terceiro Setor. Rio de Janeiro, 2006.

ALBUQUERQUE, P. P. Autogestão. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia.** Porto Alegre: Veraz. p. 20-25, 2002.

ALEIXO, J. **O desafio da institucionalização da economia solidária.** Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1763>> Acesso em: 4 de nov. de 2007.

ANAIS da 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília. Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

ANDION, C. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

AVRITZER L. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls** Departamento de Ciência Política da UFMG. Fev. 2000.

AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego: tendências e debates. **Revista da Fundação SEADE**, vol. 11/ n° 4, out-dez, 1997.

BARBOSA, R. N. C. **A economia solidária como política pública:** uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. 2005. Tese (doutorado em Serviço Social) Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

BEVIR, M.; RHODES R. A. W., **A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation** (March 9, 2001). Institute of Governmental Studies. Paper WP2001-10.

BEVIR, M. **Democratic Governance** (April 28, 2004). Institute of Governmental Studies. Paper WP2004-5.

BIER, C. Direito do trabalho e flexibilização do mercado: a garantia do emprego. In: **Teoria do Direito e do Estado.** (Org.) ROCHA, Leonel Severo. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

BIRKLING, T. Agenda Setting. In: **Handbook of Public Policy analysis: Theory, Politics and Methods** (Public Administration and Public Policy). Eds: CRC press, New York, 2007.

BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. **Metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, abr./jun., 2000.

BÖRZEL, T. A., **What is so Special About Policy Networks?** – an Exploration of the Concept and its Usefulness in Studing European Governance. *European Integration Online Papers*, 1997.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **DADOS – Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 42, n.4, 1999.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto** nº 5.063, de 3 de mai. 2004. 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 providencias. Brasília, 2004.

BRASIL. **Diário Oficial da União** – seção I nº 179, 16 de set. de 2004.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei n 11.079**, 30 de dez. 2005. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego, **SENAES**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego, **SENAES**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego. **SENAES. Economia Solidária em Desenvolvimento**. Brasília, 2003.

BRASIL. **Ministério de Trabalho e Emprego**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego. **Conselho Nacional de Economia Solidária**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego. Economia solidária. **Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego. Economia solidária. **Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária**. Brasília, 2006.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Atlas da economia solidária no Brasil**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **SINE, Sistema Nacional de Emprego**. Brasília, 2007.

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Anais. Brasília: SENAES/MTE, 2006.

CAPELLA A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CARVALHO, C. E. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, 2006, vol.16, n. 1, Belo Horizonte Jan./; Abr.

CARVALHO, M. C. B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, E. M. e RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC; IEE, p. 141-171, 1999.

CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; WANDERLEY, M. B. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Editora da PUC, 2000.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. In: **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 1. S. Paulo, Paz e Terra, 2003. 7ª ed. revista e atualizada.

CASTELLS, M. **Sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COHEN, J. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Metapolítica**, México, v.4, n. 14, abr./jun., p. 24-47, 2000.

CÔRTEZ S. V. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização o movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CUT. **Projeto de desenvolvimento solidário**. Seminário Regional economia solidária e sindicalismo, Florianópolis. Escola Sula – CUT, 1999.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DE VITA, A. **Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?** Novos estudos, n. 66, jul. de 2003.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service: Serving Rather than steering**. **Public Administration Review**. Washington: v.60, n.6, p. 549-559, Nov./Dec. 2003.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**. RJ: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

EUROPEAN UNION. Networking people for a good governance in Europe. **White Paper on European governance**. Report of the Working Group 4b. Coherence and cooperation in a networked Europe. Disponível em: www.ec.europa.eu/governance. Acesso em: 03 de mai. de 2008.

EVANS, P. et al. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University Press, 1985.

EVANS, P. et.al. On the road toward a more adequate understanding of the State In: EVANS, P. et.al. **Bringing the State Back In**. New York, Cambridge University Press, 1985.

FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: nota sobre o período 1993-1998. In: RAICHELIS, R.; RICO, E. M. (Orgs.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: Editora da PUC –SP, p. 141-174, 1999.

FARIA, M. S. **Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital**. 2005. Tese (doutorado em Sociologia Política) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

FEDOZZI L. Orçamento Participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Orgs.). **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

FEDOZZI L. Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo. **Cadernos Flem VIII – Gestão Pública e Participação**, 2000a.

FLEURY, S.; DUVERNEY, A. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FLEURY, S. **Democracia com exclusão e desigualdade: a difícil equação**. Disponível em: www.Ebape.fgv.br/pp/peep. Acesso em: 15 de jul. de 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **La experiencia de gestión y organización del movimiento de economía solidária em Brasil**. Brasília, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Primeira Conferência nacional de economia solidária**. Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento. Brasília, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Encontro de Reestruturação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária – regional Norte**. Manaus – AM, Janeiro de 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Plataforma da Economia Solidária**. Acesso no www.fbes.org.br.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? In: **Revista de sociologia Política / UFSC** V. 1. n. 5. 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas - PPP** nº 21: 211-259. Jun. 2000. <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf> Acesso em: 21 de jun. de 2007.

GAIGER, L. I. **A economia popular solidária no horizonte do terceiro setor**. Jul. de 2000. texto impresso.

GAIGER, L. I. Empreendimentos econômicos solidários. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz. p. 135-142, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1988.

GODOY, A. S. Estudo de Caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. (Orgs) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas , estratégias e métodos** São Paulo, Saraiva, 2006.

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. São Paulo: Revista de Administração de Empresas. EAESP/FGV, 1995.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Idéias**, n. 5/6, p. 7-122, 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. **Political science and the three new institutionalisms**. Discussion Paper 96/6, 1996.

HEIDEMANN, F. G.; KISSLER, L. **Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade**. RAP, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun, 2006.

HELD, D. **Modelos de democracia**. BH, Paidéia, 1987.

HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. RJ: Zahar, 1992.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2^o Edition. Toronto: Oxford University Press, 2003.

ICAZA, A. M. S.; TIRIBA, L. Economia Popular. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, p. 101-109, 2002.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n.1, p. 5-34, Mar., 1998.

JANN, W. **Experiências de reforma do setor público na Europa e na Alemanha: da gestão para a governança – Brasil**, set. de 2002. Disponível em www.ena.gov. Acesso em: 13 de jun. de 2006.

KNOKE, D. **Historical development of the National Policy Domains Studies & Comparing Policy Networks Methods**. In: COMON Conference, January 25-28, University of Minnesota, 2007.

KOPPENJAN, J. and KLIJN, E.H. **Managing Uncertainties in Networks**. London: Routledge.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos** Cebrap, n. 66, p. 91-109, jul 2003.

LISBOA, A. M. **O empoderamento comunitário: uma perspectiva para o desenvolvimento nacional.** Texto base de conferência apresentada no Congresso da AMENCAR, Florianópolis, 2000b.

LISBOA, A. M. Os desafios da economia solidária. **Cadernos do Centro de Estudos e Ação Social**, Salvador, v. 189, p. 51-67, set./out. 2000a.

LÖFFER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung. In: **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 33 Nov. de 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação **Lua Nova**, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n.161, jul-dez, p. 43-79, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 42, jan.abr., p. 19-26, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, 2002. 226p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas, 2002.

LÜCHMANN, L.H.H.; SOUSA, J.T.P. Geração, democracia e globalização: faces dos movimentos sociais no Brasil Contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2005.

MAGALHÃES, R. S. **Sindicatos, cooperativas e socialismo.** Disponível em www.ads.org.br. Acesso em: 18 de mar. de 2002.

MAJONE, G. Agenda setting. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York, Oxford University Press, 2006.

MANETTI, Dione et al. Economia Solidária no Brasil: uma outra economia acontece. In: XAVIER, Eudes (org.). **Caderno de Debate**, Brasília, 2008.

MARQUES, E. C. **Estado e redes sociais:** Permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores políticos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º sem, 1997.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo, Annablume: Fapesp, 2003.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. **Policy Networks in British Government.** Oxford:Oxford University Press, 1992.

MARSH, D.; SMITH, E. M. **Understanding Policy Network: Towards a Dialectical Approach.** Political Studies, Vol. 48, p. 4-21, 2000.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho.** São Paulo: Página Aberta, 1995.

MELUCCI, A. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MENEGASSO, M. E.; SALM, J. F. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a co-produção do bem público.** Encontro de administração pública e governança. São Paulo, nov. 2006.

MENEGASSO, M. E. **Emergência das organizações de terceiro setor: aprendendo a gerir – um estudo de multicase.** Projeto submetido ao Departamento de Apoio à Pesquisa DAP/UFSC, FUNPESQUISA/2000 para obtenção de financiamento, Florianópolis, 2000.

MENICUCCI, T. A implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs) **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

MIGDAL J. An Introduction. In: MIGDAL, J; KOHLI, A; SHUE, V. (Org.). **State power and social forces: domination and transformation in the third world.** Cambridge: University Press, 1994.

MIGUEL, L. F. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento.** BIB. SP. N>59, 2005.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 11. Ed. Petrópolis: Vozes. p. 69-89, 1994.

MUNCK, G. L. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. **Dados**, v 40 n. 1 RJ, 1997.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs). **Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 123-305, 1998.

NOGUEIRA, M. A. **Em defesa da política.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

NOGUEIRA, M. A. Para uma governabilidade democrática progressiva. **Revista Lua Nova – n.34, p.105 -128, 1995.**

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil.** São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Benedito Anselmo Martins. **O Fórum Brasileiro de Economia Solidária e sua relação com o Conselho Nacional de Economia Solidária.** Disponível em www.fb.es.org.br. Acesso em 20.08.2008.

OLIVEIRA, F. Brasil, da pobreza da inflação para a inflação da pobreza. In **Cadernos ABONG**, ONGs identidade e desafios atuais. Editora autores associados. Nº 27, mai. de 2000.

OLIVEIRA, F. **O que é formação para a cidadania?** Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, diretor da ABONG, em dez. de 1999. Disponível em <www.abong.org.br> Acesso em: 20 de set. de 2006.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PAOLI, M.C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (Org.), **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil**. SP: Marco Zero, p. 24-55, 1995.

parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. Disponível em:

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, L. C. B. “Entre o Estado e o mercado: o público não estatal. In: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. (Orgs). **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro, FGV, p. 15-50, 1999.

PEREIRA, L. C. B. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, nº. 45, p. 49-96, 1998.

PERIUS, V.; SCHMIDT, D. Cooperativismo e cooperativa. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz. p. 63-71, 2002.

PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo**: a teoria institucional da ciência política. Barcelona: Editora Gedisa, 2003.

PRADO, J. L. A. **A naturalização da rede em Castells**. XXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, GT Teoria da Comunicação. Manaus, 2000. Disponível em: <http://rebea.org.br/rebea/arquivos/castells.pdf> Acesso em: 15 de abr. de 2008.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideological domination. In: ELSTER, J. **Deliberative democracy**. Cambridge: University Press, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: A CONTRIBUIÇÃO DA REDE DE GESTORES**, 2008.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**, New York, Oxford University Press, 2006.

RHODES, R. A. W. **The new governance**: Governing without government. Political studies. University of Newcastle-upon-Tyne. p. 652-667, 1996.

ROBINSON, S. E. **A Decade of Treating Networks Seriously**. VOL 34; NUMBER 4, pages 589-598, 2006.

RONCONI, L. F. A. **Gestão social e economia solidária: desafios para o Serviço Social**. 2003. Dissertação (mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

ROVERE, M. **Redes en salud**; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte (reimpresión), 1999.

SALAMON, L. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. Fundação Mário Soares, 1998.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, vol.40, n. 3, ISSN 0011-5258, 1997.

SCHERER-WARREN I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. V. 21, p. 109 -130, Brasília. 2006.

SCHERER-WARREN I. **Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre exclusão social e cidadania**. Política & Sociedade, Vol. 6, Nº 11, out. 2007.

SCHERER-WARREN, I. et al. **Cidadania e multiculturalismo: a teoria social no Brasil contemporâneo**. Lisboa/Florianópolis, Socius/Edufsc, p. 23-51, 2000.

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1996.

SCHERER-WARREN, I. Redes e sociedade civil global. In: HADDAD, S. (Org). **ONGs e universidades**. Desafios para a cooperação na América Latina. SP: Abong; Petrópolis, p. 63-92, 2002.

SCHERER-WARREN, I. Redes sociais: trajetórias e fronteiras. In: DIAS, L. C.; ILVEIRA, R. L. L. da (orgs.) **Redes, sociedade e território**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, p. 29.50, 2005.

SCOTT, R. W. **Institutions and organizations**. California: Sage Foundations, 1995.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Oficina Nacional de Formação/Educação em Economia Solidária**. Relatório Final. Brasília: SENAES/MTE, 2005.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Sistematização da Política Pública (2003 – 2007)**, Junho de 2008.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Termo de Referência do Sistema de Informações em Economia Solidária – **SIES**. Brasília: SENAES/MTE, 2004.

SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 37, n. 2, p. 18-30, abr./jun. 1997.

SIDNEY, M. Policy design and policy tools. In: **Handbook of Public Policy analysis: Theory, Politics and Methods** (Public Administration and Public Policy). Eds: CRC press, New York 2007.

SINGER, P. A economia solidária no governo federal. **IPEA – mercado de trabalho**, 2004. Disponível em: www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_textopaulsinger.pdf Acesso em: 06 de jun. de 2008.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RAICHELIS, R.; RICO, E. M. (Orgs.) **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: Editora da PUC –SP, 1999a.

SINGER, P. **Cooperativismo e Sindicatos no Brasil**, texto constante no Projeto de desenvolvimento solidário. CUT. SEMINÁRIO REGIONAL ECONOMIA SOLIDÁRIA E SINDICALISMO, Florianópolis, Escola Sul-CUT, 1999b.

SINGER, P. Desemprego: uma solução ao capitalista. In: **Teoria e Debate**, revista trimestral da Fundação Perseu Abramo, do Partido dos Trabalhadores. Nº 32. jul/set 1996.

SINGER, P. e KRUPPA, S. M. P. **Senaes e economia solidária – democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais**. Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos/senaes-economia-solidaria-tecnologias-sociais/senaes-economia-solidaria-tecnologias-sociais.shtml>. Acesso em: 03 de jul. de 2007.

SINGER, P. Economia Solidária. In: **Revista Fórum – outro mundo em debate**. nº 20 dez. de 2004. Disponível em: www.revistaforum.com.br . Acesso em: 14 de out. de 2007.

SINGER, P. **Globalização e desemprego: diagnósticos e alternativas**. 4 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, P. Incubadoras universitárias de cooperativas: um relato a partir da experiência da USP. In SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.) **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003.

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

SINGER, P. **Relações entre sociedade e Estado na economia solidária** (2008) (Mimeo).

SKOCPOL, T. Bringing the state back in. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. et.al. **Bringing the State Back In**. New York, Cambridge University Press, 1985.

SOARES, M. V. M. B. Cidadania e direitos humanos. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº 104. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

STEPAN, A. State Power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America. In: EVANS, P. et.al. **Bringing the State Back In**. New York, Cambridge University Press, 1985.

SUSSKIND, L. Arguing, bargaining and getting agreement. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**, New York, Oxford University Press, 2006.

TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 2003.

TELLES, V. S. “Sociedade Civil e a construção de espaços públicos” In: Dagnino, Evelina (org) **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, p. 91 a 102, 1994.

TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, nº32, n. 5, set./nov., 1998.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, vol., n. 58, 2003.

THOMPSON, G.; PFORR, C. **Policy Networks and Good Governance – A Discussion**. Curtin University School of Management Working Paper Series, 2005.

TIRIBA, L.; JESUS, P. Cooperação. In: CATTANI, A. D. (org.) **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, p. 49-54, 2002.

TOURAINÉ, A. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. Petrópolis: Vozes, 2003.

VERAS NETO, F. Q. **Cooperativismo: nova abordagem sociojurídica**. Curitiba: Juruá, 2002.

VIEIRA, F. M. **Coerência e aderência da economia solidária: um estudo de caso dos coletivos de produção do MST em Mato Grosso do Sul**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.