

# CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: ACÚMULOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Gabriela Cavalcanti Cunha<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A economia solidária compreende uma diversidade de iniciativas econômicas de base associativa e autogestionária que gradualmente vêm se reconhecendo na referência ao termo e que, sobretudo a partir dos anos 2000, avançaram rumo a novos patamares de organização e articulação, constituindo redes, fóruns e entidades representativas de maior abrangência. Paralelamente, também foram se afirmando como sujeito de políticas públicas, com sua incorporação em agendas governamentais locais, depois estaduais, a princípio de modo incipiente e logo como tema específico. Em 2003, com a criação de uma estrutura específica no governo federal – a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – e de uma instância de articulação que se consolidou como um dos principais interlocutores na sociedade civil – o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) –, o tema entrou de vez na agenda pública nacional, dando lugar a uma extensa rede de relações envolvendo diversos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil na construção de políticas públicas de economia solidária no âmbito federal (Cunha, 2012).

A participação e a transversalidade, tidas como elementos basilares na formulação e implementação de políticas de economia solidária, foram formalmente institucionalizadas em espaços de interlocução Estado-sociedade em 2006, ano em que foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e realizada a primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes). Seguiu-se uma segunda conferência, em 2010, estando a terceira programada para acontecer no final de 2014.

Este texto resgata, inicialmente, o contexto das relações Estado-sociedade em que se desenrolaram as duas primeiras conferências, apontando, a despeito dos avanços, para alguns dilemas que persistem na institucionalização de processos participativos na construção de políticas públicas no Brasil. A seguir, faz um breve balanço das duas Conaes já realizadas, com um olhar mais detalhado sobre a segunda, e em especial sobre os conteúdos que dela resultaram, como base para se avaliar as perspectivas que se colocam diante dos processos em curso para a concretização da III Conaes.

---

1. Cientista política. Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Integrante da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (atualmente em exercício na Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego [MTE]).

## 2 AS DUAS PRIMEIRAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

As Conferências Nacionais de Economia Solidária devem ser compreendidas dentro do contexto de estímulo às conferências nos governos Lula, mas também como processo intrínseco à natureza participativa reivindicada na construção das políticas públicas de economia solidária. No caso das Conaes, esta participação significou: 50% de representantes de empreendimentos econômicos solidários (EES), 25% de entidades da sociedade civil e 25% de representantes governamentais, escolhidos previamente como delegados em conferências estaduais.

A I Conaes aconteceu entre 26 e 29 de junho de 2006. Ela começou a ser preparada em 2005, sob a expectativa de que o futuro Conselho Nacional de Economia Solidária pudesse convocá-la. Porém, com a demora dos procedimentos administrativos para instalação do CNES, a convocação foi assumida pelo Ministério do Trabalho, em conjunto com os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social (MDS), então tidos como parceiros mais ativos nas políticas federais de economia solidária. Praticamente as mesmas entidades que integram o CNES (cuja composição já estava definida, embora não estivesse ainda instalado) fizeram parte da Comissão Organizadora da Conaes, uma forma de manter a participação direta do CNES na organização da conferência, de acordo com o que se idealizara inicialmente.

Seguindo a metodologia de outras conferências de âmbito nacional, a Comissão Organizadora da Conaes elaborou texto-base, submetido às plenárias estaduais para aprovação, rejeição ou alteração de itens. A partir das propostas vindas dos estados, uma equipe de sistematização consolidou uma segunda versão do texto-base para submetê-lo aos delegados nacionais, que então realizaram suas próprias sugestões de alteração.

Em linhas gerais, as resoluções da I Conaes constituem um documento de afirmação dos fundamentos da economia solidária e suas principais concepções, e de reforço das prioridades para políticas públicas e de demandas por sua institucionalização como “políticas de Estado” (MTE/MDS/MDA, 2006). As duas questões que geraram maior embate durante a Conaes, motivando os únicos momentos em que foi necessário contabilizar os votos da plenária claramente dividida, com espaço para defesa de argumentos de cada parte, foram: *i*) o número mínimo de sócios-cooperados a ser previsto na proposta de nova Lei Geral do Cooperativismo (5 ou 7); e *ii*) o lugar institucional que a política de economia solidária deveria ocupar no governo federal (ministério próprio ou permanência no MTE).

A partir de meados de 2009, a proposta de realização de uma segunda conferência nacional passou a ser objeto de grande discussão nas reuniões do Conselho e seu Comitê Permanente. Apesar do relativo entendimento acerca da importância de realizá-la, a principal divergência se dava sobre o momento oportuno. Segundo a proposta da Senaes, apresentada em reunião do CNES em junho de 2009, a conferência deveria ser realizada até a metade do ano de 2010, sob a principal justificativa de subsidiar a construção de plataforma para diálogo a ser realizado com candidatos durante o período eleitoral, além de contribuir com a abertura do novo processo de discussão do Plano Plurianual 2012-2015. Esta justificativa aponta para uma concepção da Conaes como espaço politicamente estratégico no contexto eleitoral em que, pela primeira vez desde a retomada das eleições presidenciais, o então presidente Lula não sairia candidato, gerando cenário de relativa incerteza sobre o resultado das eleições no ano seguinte. Sob a percepção de que a permanência da economia solidária na agenda federal se encontraria ainda muito

atrelada à continuidade de governos de (centro-)esquerda, a II Conaes foi proposta como momento de expressar a força e articulação da economia solidária no contexto eleitoral.

Porém, parte dos atores do Fórum Brasileiro de Economia Solidária manifestava-se contrária à proposta, argumentando, como consta na ata da reunião, que “os trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária deveriam concentrar, neste momento, seus esforços sobre o debate da Lei Geral da Economia Solidária e realizar [a II Conaes] após o processo eleitoral e novo governo”, e que a economia solidária deveria “utilizar esse período para se articular com outros movimentos sociais para requalificar o modelo de desenvolvimento que desejamos”. Desta e outras reuniões acompanhadas à época, verifica-se que parte dos atores não governamentais presentes nos espaços-chave de interlocução apresentava considerável grau de insatisfação em torno da condição do movimento organizado, vista como “a reboque” da pauta do governo, além de questionar-se sobre a real pertinência de “mais um evento”, exigindo grande mobilização e grande volume de recursos, diante do que interpretavam como fragilidade dos resultados das políticas de economia solidária.

A proposta de realização da conferência acabou sendo aprovada pelo Conselho em sua VI reunião, com o indicativo de realização até junho de 2010, ficando o FBES responsável por “ampla consulta às bases”. Na reunião seguinte do CNES, em outubro, a decisão sobre a Conaes já estava consolidada, não se cogitando mais sua não realização. Nesta reunião tratou-se quase que exclusivamente da II Conaes, sendo extensamente debatidos seus conteúdos e metodologias. A compreensão generalizada era de que na I Conaes as orientações gerais, embora importante, limitaram-se a “certo nível de abstração” e que, portanto, a II Conaes precisava avançar principalmente nos “pontos de estrangulamento” que continuavam existindo nas políticas. Os debates dentro do CNES expressam, ainda, a preocupação em garantir a conferência como importante espaço de interlocução, respeitando as diferenças no acúmulo sobre os conteúdos em discussão e na experiência em processos participativos.

O tema escolhido para a II Conaes foi “o direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento” (CNES, 2010a: 7), sintetizado no lema “Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”. O tema e o lema-síntese enfatizam o reconhecimento da economia solidária como categoria de direito, evidenciando a preocupação central no fim do segundo governo Lula de vincular-se à discussão sobre institucionalização das políticas de economia solidária, citando expressamente o contexto de elaboração da lei para institucionalizar política nacional e criar sistema público, cujo anteprojeto final havia sido recém-apresentado pelo Conselho. Na avaliação posterior do FBES, publicada neste Boletim do Ipea, esta opção permitiu ir além dos termos ligados à economia solidária (já que um dos temores era de que a conferência se fechasse de novo em autoafirmações sobre representações e valores do campo), o que teve como efeito um balanço de “caráter mais dirigido e orientado à construção de uma base legal em termos de políticas públicas focadas para a consolidação deste direito” (FBES, 2010: 47).

A II Conaes reuniu quase 1.500 delegados, mantendo a proporção entre empreendimentos, entidades de apoio e órgãos governamentais da I Conaes.<sup>2</sup>

2. Nas 27 conferências estaduais, foram eleitos 1.460 delegados(as), sendo 730 de empreendimentos solidários, 365 do poder público e 365 de organizações da sociedade civil. Ao todo, participaram da II Conferência Nacional, em Brasília, 1.613 pessoas, entre delegados, equipes de organização e apoio, e cerca de 200 convidados.

A metodologia foi similar à primeira, embora os processos de discussões preparatórias tenham apresentado maior complexidade, envolvendo diferentes tipos de conferência, de natureza territorial ou temática.<sup>3</sup> Ainda assim, os processos foram objeto de crítica do FBES por conta do tempo exíguo entre a convocação e a realização, deixando pouca margem para as discussões locais e regionais. Em especial, o FBES manteve, em sua avaliação posterior, a crítica quanto ao contexto pré-eleitoral: “como garantir que os debates pudessem ocorrer de maneira livre e crítica se já havia interesses eleitorais de aproveitamento desta mobilização para fins partidários? De fato, muitas conferências estaduais sofreram por isso, perdendo em alguma medida sua capacidade de crítica, em razão de um cenário pré-eleitoral polarizado e praticamente plebiscitário” (*Ibid.*: 47).

O texto-base submetido à discussão foi organizado em três eixos. No primeiro, fortemente tributário das ideias do secretário Paul Singer, as propostas de resolução abordaram a economia solidária no atual contexto de crise global e de desafios e oportunidades no enfrentamento desta crise, e sintetizaram acúmulos da economia solidária e das políticas, em breve balanço sobre avanços e limites.

O segundo eixo tratou dos vários aspectos relativos ao reconhecimento do “direito a outra economia para outro desenvolvimento”, distinguindo, como já vem sendo feito nas propostas de marco legal, de um lado a regulação de formas societárias e reconhecimento de direitos, e de outro a institucionalização de condições e instrumentos de operacionalização do Estado para garantir o acesso a políticas de fortalecimento da economia solidária. Esta parte do documento expressa os objetivos dos principais eixos de ação da política nacional (remetendo ao trinômio de acesso a “conhecimentos/serviços de finanças e crédito/organização da produção, comercialização e consumo”), contendo vários elementos que apontam para os acúmulos do movimento organizado de economia solidária em relação aos conteúdos que demandam e dialogam com os atores governamentais e com outros campos estratégicos para a articulação de políticas no plano nacional.

O terceiro eixo enfoca, exclusivamente, os elementos para organização de um Sistema Público de Economia Solidária, trazendo considerações sobre sua necessidade, e detalhando objetivos, componentes e respectivos papéis, e como se daria a integração dos sistemas municipais e estaduais, além de seção toda dedicada ao tema do Fundo Nacional de Economia Solidária.

Embora não caiba aqui detalhar as resoluções originais e sua versão final, é interessante indicar o caminho para posteriores estudos que comparem: *i*) o documento-base originalmente elaborado para debate nas etapas prévias (CNES, 2010a); *ii*) o documento-base sistematizado que foi discutido na etapa nacional (CNES, 2010b); e *iii*) o documento final que resultou das discussões nas miniplenárias e na plenária final da II conferência (CNES, 2010c), além das considerações feitas nas conferências temáticas (CNES, 2010d) e inseridas no documento final nos respectivos eixos a que se referem.

3. Além das *conferências estaduais* nas 27 UFs, convocadas a partir de janeiro de 2010 e realizadas entre março e maio, a II Conaes foi antecedida por 187 *conferências territoriais ou regionais* em 2.894 municípios brasileiros, com 15.800 participantes de segmentos representativos locais da economia solidária, de caráter livre (sem se prender a discussão do texto-base, pautando-se apenas pelos eixos temáticos), com o objetivo de mobilizar e dar oportunidade para a contextualização de debates a serem aprofundados nas etapas estaduais e nacional; além das 6 *conferências temáticas*, realizadas entre abril e maio de 2010, sobre *formação; finanças solidárias; comercialização justa e solidária; cooperativismo solidário; etnodesenvolvimento e ES; e cooperativas sociais*; que deram origem a Cadernos Temáticos para subsidiar os debates nos respectivos temas (CNES, 2010d).

Em um exercício preliminar de comparação neste sentido, ressalta-se a seguir as alterações mais significativas em termos de conteúdo, na medida em que estas refletem e sintetizam os principais debates, consensos e embates na construção das políticas federais de economia solidária até então.<sup>4</sup>

### **Eixo I: Avanços, limites e desafios da Economia Solidária no atual contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental nacional e internacional**

Nas seções que tratam da economia solidária no atual contexto, particularmente a partir da crise econômica mundial de 2008, as mudanças feitas ao documento-base original chamam a atenção de que esta crise impôs dificuldades e limites às atividades econômicas dos empreendimentos solidários (*Res. 8*) e também reduziu recursos de apoio internacional aos EES e entidades de assessoria (*Res. 9*). Introduziram-se *ressalvas a respeito dos avanços da era Lula* em termos de crescimento econômico com distribuição de renda, por continuarem a se basear em *modelo de desenvolvimento alinhado aos interesses do grande capital* (*Res. 12*), e apontaram-se limites nas medidas de enfrentamento à crise como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou reduções de imposto sobre produtos industrializados (IPI), baseadas na “ampliação desenfreada do consumo de bens industrializados”, por provocarem impactos socioambientais negativos, e porque dão pouco ou nenhum espaço à economia solidária (*Res. 13*).

Por outro lado, nesta seção também foram introduzidas *ressalvas no item que tratava originalmente da recente expansão do próprio movimento organizado*, destacando-se em contraposição um “processo de retração de suas forças políticas”, intimamente ligado à fragilidade e inadequação das políticas atuais, “o que exige a mobilização dos empreendimentos para a transformação da agenda social em agenda política” (*Res. 16*). Acrescentaram-se itens considerados importantes na *pauta dos movimentos sociais* com propostas de enfrentamento à crise, e que apontam para *mudanças nas estruturas da desigualdade social*: “a reforma tributária, a reforma agrária, o limite máximo da propriedade da terra a ser definido e um limite mínimo de 1 hectare, a imediata titulação das terras de povos e comunidades tradicionais” (*Res. 17*).

Na seção sobre os acúmulos da economia solidária, duas alterações significativas para reforçar a incorporação do olhar – muito defendido, porém nem sempre presente – sobre a *diversidade* da economia solidária: a *Resolução 20* foi alterada para caracterizar este campo de práticas para além da produção, incluindo também a menção a experiências de formação, consumo, comercialização e arte e cultura; e a *Resolução 25* foi incluída para demarcar os recortes em relação à participação de *mulheres* e de *povos e comunidades tradicionais* na economia solidária, defendendo o fortalecimento das redes feministas e de etnodesenvolvimento como forma de superar relações desiguais de gênero, raça e etnia que também se verificam nas iniciativas econômicas solidárias.

Na seção sobre acúmulos e limites das políticas de economia solidária, se de um lado constatou-se a necessidade de *incluir avanços que não haviam sido originalmente citados* (como a Frente Parlamentar, as articulações com o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar [PNAE]), a construção do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária [Sies], e a criação de Centros e Incubadoras públicas – *Res. 27 e 28*), de outro ampliou-se a ressalva originalmente feita

4. As resoluções citadas são as que constam do documento final (CNES, 2010c), exceção feita aos casos em que a referência a outro documento é devidamente indicada.

às políticas existentes que, além de limitadas, também foram consideradas “fragmentadas e com pouca abrangência” e desprovidas de “um lugar adequado no Estado” (*Res. 31*). Os acréscimos ao texto-base enfatizam sobremaneira o *ambiente de insegurança jurídica em que sobrevive a economia solidária*: “Falta o reconhecimento legal da economia solidária, ao lado do setor estatal e do setor privado, e falta a articulação e comprometimento nas políticas das três esferas dos poderes públicos com o objetivo de dar sustentabilidade aos empreendimentos econômicos solidários com formação, assessoria técnica e acesso ao crédito apropriado às necessidades da economia solidária. Há ausência de leis específicas que embasem as ações de economia solidária, em todos os aspectos (...). Muitos empreendimentos econômicos solidários deixaram de existir por falta de leis e assessoria técnica e jurídica adequadas à realidade dos mesmos” (CNES, 2010c: 21).

As principais alterações e inserções foram feitas nas *Resoluções 33 a 36*, que expressam a necessidade verificada nas etapas da II CONAES de se *expandir o balanço sobre avanços e limites na relação com o Estado*, em especial acrescentando críticas aos seguintes pontos:

- limites das políticas de compras governamentais, indicando especificamente a necessária revisão da Lei das Licitações (*Res. 33*);
- limites do acesso ao sistema financeiro e ao crédito, inserindo-se a ressalva de que “os recursos disponíveis não chegam diretamente aos empreendimentos que muitas vezes não tem informação e conhecimento sobre captação de recursos, sendo acessados apenas por organizações não governamentais da sociedade civil sem fins lucrativos” (*Res. 34*);
- tendências à “burocratização” das organizações sociais em suas relações com o poder público, transformando-se em “meros executores”, e à “criminalização” dos movimentos e organizações sociais, prejudicando os repasses de recursos (*Res. 35*); e
- dificuldades de compreensão e inserção de governos municipais e estaduais sobre a economia solidária, muitas vezes vista como “política assistencialista e/ou emergencial” (*Res. 36*).

## **Eixo II: Direito a formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação, na autogestão, na sustentabilidade e na solidariedade, como modelo de desenvolvimento**

Este eixo teve o *primeiro destaque no texto sistematizado*, indicando a existência de duas proposições de conteúdo divergente que não puderam ser fusionadas. A *Resolução 39*, que trata da economia solidária como construção de modelo ou estratégia de desenvolvimento, acabou permanecendo em versão próxima da ideia original, rejeitando-se o destaque que sugeria “a coletivização da propriedade, do conhecimento, da produção e a gestão compartilhada dos meios de produção” como meio para alcançar outro modelo de desenvolvimento e de sociedade sustentável e solidária (CNES, 2010b: 19).

Na *Resolução 45*, que fala do então projeto de lei das cooperativas de trabalho, *retirou-se do documento final a menção ao ponto mais polêmico do PL*, o art. 7º, relativo ao “mínimo de direitos constitucionais que esses tipos de cooperativas devem garantir aos seus associados” (*ibid.*: 20). No final de 2012, porém, a lei seria aprovada com a presença deste mesmo artigo.

As *Resoluções 46 e 47* incluíram e detalharam aspectos relativos à revisão da legislação de cooperativas sociais, que foi objeto de conferência temática específica, *explicitando pontos de grande polêmica* em torno da regulamentação da lei de 1999, como a garantia de que *a maioria dos sócios-cooperados seja de pessoas em desvantagem social*, e a *preservação dos benefícios sociais e previdenciários pelo menos até que os ganhos do trabalho cooperativo sejam suficientes*, avançando também em pontos não contemplados na lei, como isenção tributária, criação de programa previdenciário especial, revisão de processos de curatela (no caso da saúde mental) ou de redução de pena (no caso do sistema prisional), entre outros.

As *Resoluções 53, 54 e 55* não constavam do documento-base original, mas trazem três pontos que têm sido sistematicamente abordados nos espaços de debate e articulação da economia solidária: a primeira foi inserida para lembrar que *o reconhecimento legal das formas econômicas solidárias não deve se limitar à forma jurídica de cooperativa*; a segunda reforçou a importância de *criação de uma política tributária e fiscal adequada* às especificidades da economia solidária; e a terceira defendeu que *os fóruns de economia solidária sejam contemplados com recursos públicos* como uma das fontes de sua sustentabilidade.

Na seção sobre empreendimentos econômicos solidários como novos sujeitos de direito, a *Resolução 57* introduziu as características que definem os empreendimentos econômicos solidários (EES), claramente baseadas na definição estabelecida no Sistema de Informações em Economia Solidária, mas *alterando pontos polêmicos que impediram que esta definição fosse consagrada na I CONAES, em 2006*, principalmente retirando a menção ao caráter “suprafamiliar” como elemento que define os EES, e acrescentando a natureza econômica das atividades do EES também a natureza socioambiental e cultural – neste caso, talvez devido a um entendimento equivocado da definição original do Sies, ou antes, de modo deliberado ou não, à vontade de enfatizar que o sentido das atividades de economia solidária vão além do econômico.

A *Resolução 70* traz duas alterações fundamentais na estrutura de eixos da política: ao falar dos “três acessos” (conhecimentos; finanças e crédito; organização da produção, comercialização e consumo), altera o título do eixo “acesso a conhecimentos” para “processos de construção de conhecimentos”, demarcando a concepção freiriana da educação/formação em economia solidária e seus processos essencialmente coletivos e de mútua aprendizagem; e introduz um quarto eixo, de “comunicação e divulgação”.

*Todos os eixos de ação foram consideravelmente alterados e ampliados*, como forma de refletir o acúmulo sistematizado nas respectivas conferências temáticas, cada um deles inserindo novas resoluções transpostas quase que integralmente dos textos finais das CTs:

- o eixo de *tecnologia, formação e assessoria técnica (Res. 71 a 86)* foi alterado para incluir princípios e diretrizes dos processos de educação e formação na ES (“práxis de aprendizagens coletivas, construção e partilha de saberes, reflexões e pesquisas sobre a [e a partir da] realidade dos trabalhadores[as]”); a necessidade de inserção da ES como tema transversal dentro de todos os níveis de ensino; o planejamento diferenciado dos processos formativos da ES segundo os públicos e segmentos produtivos atendidos; a inserção da temática ambiental nestes processos; entre outras resoluções incorporadas da CT de Formação (CNES, 2010d: 11-19);

- o eixo de *finanças solidárias e crédito* (Res. 87 a 93) foi reorganizado e alterado para fortalecer a importância das formas de finanças solidárias, saindo da ênfase original na questão de crédito. Neste sentido, explicitou elementos que definem a natureza singular destas formas quanto a modo de operar, objetivos e sustentabilidade, de acordo com o que fora deliberado na CT de Finanças Solidárias (CNES, 2010d: 23-25), e reforçou a questão do reconhecimento público de um Sistema Nacional de Finanças Solidárias; a indissociabilidade entre acesso a serviços de finanças solidárias e processos de formação e assistência técnica; e a necessidade de fontes de recursos perenes para estas formas, como o Fundo Nacional a ser criado, entre outras fontes possíveis;
- o eixo de *organização da produção, comércio justo e solidário, e consumo responsável* (Res. 94 a 110) foi ampliado para reforçar e detalhar o papel do Sistema de Comércio Justo e Solidário (SCJS) no centro da estratégia nacional de comercialização prevista na política pública de economia solidária, identificando seus eixos prioritários e remetendo aos princípios e critérios discutidos na CT de Comercialização Justa e Solidária (CNES, 2010d: 39-49), ampliando, também, as resoluções originais sobre leis e políticas de compras públicas, e inserindo novas resoluções sobre o fortalecimento das estratégias de comercialização, detalhando os vários pontos (infraestrutura, tecnologias e bancos de dados, logística, promoção do consumo responsável e consciente, articulação com políticas ambientais); e
- o novo eixo, *comunicação e divulgação* (Res. 111 a 116) foi inserido nas etapas prévias, e trata das demandas por inclusão digital (com plataformas livres), e ampliação e atualização das campanhas de divulgação e outros instrumentos de visibilidade e fortalecimento, fazendo menção expressa ao Cirandas (sistema do FBES). Na versão final, foi introduzida também a gestão participativa e controle social da rede pública de internet (última milha).

### **Eixo III: A organização do Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes)**

A *Resolução 148* inseriu detalhamento do chamado Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (Pronades) – apenas mencionado em resolução anterior –, com base na proposta de conteúdo da política nacional a ser institucionalizada que já aparece nos principais documentos do FBES desde o primeiro governo Lula, e cujos componentes incluem sistema de crédito e fundos solidários, formação, assistência técnica e apoio a infraestrutura. A resolução também menciona o cofinanciamento destes instrumentos de política pelas três esferas governamentais.

A *Resolução 150* trouxe o segundo destaque do texto sistematizado, devido a propostas divergentes que remetem à questão nunca pacífica sobre o lugar institucional da economia solidária no governo federal: o texto-base original mencionava a Senaes/MTE como órgão gestor nacional do futuro sistema, mas os dois destaques propõem ou a criação de uma Secretaria Especial com *status* de Ministério, ou de um Ministério da Economia Solidária. No texto final, após as deliberações nacionais, a resolução registra esta última opção (Ministério), que é a mesma defendida nos espaços de organização da economia solidária, como Plenárias Nacionais do FBES, mas inclui a ressalva de que a atual Senaes deverá desempenhar o papel de órgão gestor do sistema durante a eventual transição.

A *Resolução 152*, que trata do Conselho Nacional como um dos componentes do sistema Nacional, detalhou os critérios do “tripartismo” mencionado no texto original, declarando explicitamente que este se dará na proporção de 50% de empreendimentos solidários, 25% de órgãos governamentais, 25% de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, neste último caso acrescentando que serão apenas as que estejam envolvidas na atuação com economia solidária. Além do caráter consultivo e deliberativo, também atribui ao CNES funções de fiscalização, de controle social, de articulação e de coordenação de políticas desenvolvidas por integrantes do Sinaes.

As *Resoluções 152 e 154* também mencionam a necessidade de recursos para a formação continuada de conselheiros e para garantir a promoção e participação dos segmentos da economia solidária nos espaços de discussão e deliberação da política.

Na seção sobre o Fundo Nacional, houve vários acréscimos importantes: a *Resolução 159* introduziu, a partir de sugestão vinda das etapas preparatórias, possíveis *fontes de recursos para constituição do fundo*, tais como o Fundo Social do Pré-Sal, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, fundos setoriais, bancos públicos, lucros de empresas públicas e doações. Sobre a destinação dos recursos do fundo, a *Resolução 160* acrescentou ao financiamento de linhas de crédito e outras ações também a *manutenção do próprio Sinaes*, incluindo “a viabilização da participação da sociedade civil”, além de recursos para comunicação e divulgação.

A *Resolução 161* trouxe o terceiro e último destaque do texto sistematizado, acerca do *Conselho Gestor do fundo*, a ser instituído no âmbito do CNES. O texto-base original propunha um CG deliberativo e paritário (entre governo e sociedade civil), mas as propostas que vieram das etapas preparatórias detalharam esta composição paritária. O texto final estabeleceu a mesma proporção dos demais espaços, ou seja: representação de 50% de EES, 25% de governo, 25% de movimentos, entidades de apoio e organizações envolvidas na promoção, fomento e apoio à economia solidária.

\*\*\*

Estas foram as mudanças principais (houve outras menores), implicando acréscimo substancial de conteúdo. Ao todo, o texto passou de 90 resoluções no documento-base original submetido às etapas preparatórias para 162 resoluções no documento final, tendo sido enriquecido de modo decisivo nas etapas territoriais e temáticas.

O resultado foi um documento robusto, que desde então tem sido bastante reivindicado pelos atores governamentais e não governamentais, na medida em que se avalia que a versão final conseguiu expressar grande parte das questões consolidadas nos espaços de interlocução de políticas, tanto no que se refere à síntese dos avanços e desafios da economia solidária no Brasil, quanto ao balanço específico sobre as políticas de economia solidária até então, e suas propostas de redefinição ou aprofundamento.

Todavia, ao se colocar em perspectiva contínua o processo das duas conferências, chama a atenção o fato de que, após os quatro anos que as separam, alguns limites e desafios indicados em 2006 permaneciam praticamente iguais em 2010. Por outro lado, desde então foram dados passos importantes em direção à institucionalização das políticas de economia solidária, em várias frentes de incidência no Legislativo ou no próprio Executivo Federal, bem como em outras esferas federativas, com vistas à inserção permanente destas políticas na estrutura do Estado brasileiro – conforme a demanda expressa por trás da maioria das resoluções da II Conaes, em torno do reconhecimento e promoção do direito ao trabalho associado.

### 3 PERSPECTIVAS PARA A III CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (2014)

A III Conaes foi convocada pelo Conselho Nacional em junho de 2013, e está marcada para acontecer em novembro de 2014, em Brasília.<sup>5</sup> Ao contrário das anteriores, sua metodologia não envolve a construção de um texto base a ser debatido e alterado, com supressão, adição ou reformulação de resoluções, e sim a elaboração participativa de um Plano Nacional de Economia Solidária, bem como de planos em outras abrangências territoriais. O tema da III Conaes é “Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável”.

A concepção de um plano enquanto instrumento de orientação da política pública envolve uma visão de futuro a partir de diagnóstico prévio e da definição de eixos estratégicos, para os quais serão operacionalizadas linhas de ação prioritárias, dentro de uma estrutura de gestão com atribuições claras de responsáveis, funções, metas, prazos etc. Neste sentido, a nova metodologia pode dar conta das limitações observadas, nas Conaes e em outras conferências, para conferir posterior seguimento ao rico debate travado nestes espaços, de modo que suas propostas se traduzam com maior concretude na implementação de políticas adequadas à realidade dos sujeitos que vivem a economia solidária “na ponta”.

As duas primeiras conferências são aqui reconhecidas como momentos-síntese na definição e detalhamento da concepção e do conteúdo da política nacional para apoio e fortalecimento da economia solidária como estratégia para promoção do desenvolvimento sustentável e solidário, e como tal suas resoluções deverão em grande parte se refletir no diagnóstico sobre o qual se apoiará o Plano Nacional a ser elaborado – com destaque para o modelo de gestão baseado na construção de um Sistema Nacional articulando esferas de governo e organizações da sociedade civil, bastante trabalhado na II Conaes.

A III Conaes está sendo precedida de conferências municipais, territoriais e estaduais,<sup>6</sup> que têm a finalidade precípua de elaborar planos de acordo com sua abrangência territorial, mas que também são preparatórias para a nacional, na medida em que suas outras grandes tarefas são o envio de até dez propostas prioritárias como subsídio para o Plano Nacional, e a eleição de delegados estaduais para a etapa nacional. As estaduais são convocadas pelos Conselhos Estaduais de Economia Solidária ou pelos governos estaduais (ou pelos Fóruns Estaduais de Economia Solidária junto com as Superintendências de Trabalho do MTE, onde não há conselhos). A elaboração dos Planos Estaduais, a partir dos subsídios levantados, devem idealmente ser concluídos pelo respectivo Conselho (ou por comissão designada na conferência estadual) até o primeiro trimestre de 2015, de modo que seu conteúdo possa incidir na elaboração dos novos Planos Plurianuais estaduais e nacional.

De modo geral, observa-se até aqui um amadurecimento nos processos organizativos e conteúdos acumulados visando a construção de uma política nacional de economia solidária – inclusive com projetos de lei tramitando – para os quais as Conferências

5. Os materiais relativos à III Conaes (textos de referência, guias metodológicos, relatórios das instâncias preparatórias etc.) podem ser acessados na página: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/iii-conaes/>>.

6. Além disso, foram inicialmente realizadas conferências temáticas/setoriais, de livre proposição e caráter não eletivo, que geraram subsídios para as demais conferências em cinco grandes temas: “economia e sustentabilidade”; “economia e democracia”; “educação e autogestão”; “inclusão socioproductiva de catadores de material reciclável”; e “economia solidária e feminista”.

Nacionais de Economia Solidária foram um passo decisivo, em que pesem desdobramentos desiguais ou insuficientes no encaminhamento de suas resoluções.

Vale ressaltar também que, apesar da recente fase de refluxo e até tensionamento nas relações entre instâncias governamentais e organizações e movimentos sociais, já vislumbrada na II Conaes, há indícios favoráveis que apontam para um contexto de retomada institucional das dinâmicas participativas, com revalorização e institucionalização de procedimentos e instâncias consultivas e deliberativas e até a constituição de um novíssimo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituído pelo Decreto 8.243 em maio de 2014. Um dos principais objetivos na estrutura de gestão da política nacional de participação social e no SNPS será justamente o monitoramento das demandas sociais e acompanhamento das respostas em termos de políticas públicas, a fim de dar conta de um dos principais desafios aqui mencionados no que se refere a processos participativos de políticas públicas no Brasil.

No caso das políticas federais de economia solidária, que passam por uma reorganização na sua rede de relações, com alguns vínculos se desfazendo, ao mesmo tempo em que emergem novos laços, com outros atores até então fora da rede, a III Conaes emerge como um momento privilegiado para que, por meio dos processos adotados na nova conferência, se consolidem e se avancem os conteúdos levantados nas conferências anteriores.

#### REFERÊNCIAS

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *In: From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world* (estudo de caso), Oxfam International, 2008. Disponível em: <[www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/)>.

CNES. **Atas das Reuniões Ordinárias**. Brasília: CNES (Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Economia Solidária), 2006-2010. Disponíveis em: <[www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)>.

\_\_\_\_\_. **Documento-base da II Conferência Nacional de Economia Solidaria**. Brasília: CNES/MTE, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Documento-base nacional sistematizado da II Conaes**. Brasília: CNES/MTE, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Documento final**. Brasília: CNES/MTE, 2010c. Disponível em: <[www.mte.gov.br/conaes/documento\\_final.pdf](http://www.mte.gov.br/conaes/documento_final.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Caderno Temático** (Conferências Temáticas). Brasília: CNES/MTE, 2010d.

COSTA, Luciana & BICALHO, Lucídio. **PPA 2008-2011: as prioridades do governo Lula** (Inesc, VII, 13), 2007. Disponível em: <[www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/)>.

CUNHA, Gabriela. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária** (Tese de Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

DAGNINO, Evelina & TATAGIBA, Luciana (orgs.) **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DE TONI, Jackson. Da empolgação à melancolia: a participação social no planejamento governamental, a experiência do Governo Lula. *In: Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, 64, UEM, 2004. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm](http://www.espacoacademico.com.br/064/64detoni.htm)>.

DULCI, Luiz. Participação e mudança social no governo Lula. *In*: SADER, E. & GARCIA, M. A. (org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo, Boitempo/Perseu Abramo, p. 133-152, 2010.

FBES. Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária. *In*: **Mercado de trabalho: conjuntura & análise**, 44, Ipea/MTE, p. 47-50, 2010.

IBASE. Quando a participação faz diferença. **Revista Democracia Viva**, 23. Rio de Janeiro: Ibase. Disponível em: <<http://issuu.com/ibase/docs/democracia-viva-23>>.

MORONI, Jose Antonio & CICONELLO, Alexandre. Participação no governo Lula: avançamos? *In*: ABONG, A. **Abong nas Conferências 2005: Criança e adolescente/assistência social**, São Paulo, Abong, p. 31-54, 2005.

MTE/MDS/MDA. **Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: MTE/MDS/MDA, 2006.

PÓLIS & INESC. **Governança democrática no Brasil contemporâneo: Estado e sociedade na construção de políticas públicas**, (Relatório final do projeto “Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios”, com apoio do Ipea e da Fundação Ford), 2011. Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.

RICCI, Rudá. **Lulismo: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira/Contraponto, 2010.

SILVA, Enid R. A. **Participação social e conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006**. (TD 1378). Brasília: Ipea, 2009.

TEIXEIRA, Ana Claudia (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. (Publicações Pólis, 47). São Paulo: Instituto Pólis, 2006.