

DA 3ª CONFERÊNCIA AO PLANO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: BALANÇO GERAL DO PROCESSO E PERSPECTIVAS FUTURAS

Sandro Pereira Silva¹
Regilane Fernandes da Silva²

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim dos anos 1990, uma série de organizações e movimentos sociais tem aderido à economia solidária enquanto termo definidor de uma identidade coletiva e de uma visão de mundo particular quanto à estruturação do trabalho e da sociabilidade. De forma sintética, pode-se dizer que seu conceito envolve as práticas e estratégias de grupos sociais heterogêneos que se articulam em iniciativas coletivas e autogestionárias de trabalho, ou seja, fora do sistema hegemônico do mercado de trabalho assalariado. Tais iniciativas podem visar tanto à geração de emprego e renda para indivíduos (e suas famílias) que se inserem em um empreendimento específico – conhecido na literatura como empreendimentos de economia solidária (EES) – quanto à articulação de projetos integrados de desenvolvimento local, em que a cooperação é voltada para fomentar processos sustentáveis e socialmente inclusivos para um determinado território (Silva, 2017).

Em termos de articulação nacional, os diversos grupos que se inserem nesse contexto organizam-se em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), criado em 2003 para ser um instrumento nacional de representação e coordenação da força coletiva e heterogênea que caracteriza o movimento social brasileiro. Desde sua criação, o FBES também auxiliou na formação de dezenas de outros fóruns estaduais e municipais, além de promover a articulação nacional em torno do tema, sobretudo com a realização de suas plenárias nacionais (Nagem e Jesus, 2013).

Paralelamente a esse “acolhimento” social do conceito e todo o espectro simbólico que ele representa, a economia solidária passou a ser identificada também como um tema presente nas agendas governamentais de diferentes Unidades Federativas (UFs) brasileiras. No plano federal, o marco foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura institucional do então Ministério do Trabalho e Emprego

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. Analista técnico de políticas sociais no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

(MTE), logo no início do governo do presidente Lula, em 2003. Desde o início de suas atividades, a Senaes manteve uma relação de proximidade e parceria com os movimentos sociais representados pelo FBES (Silva, 2010; Sardá, 2011; Cunha, 2012; Singer, 2014).

A partir de então, uma série de ações vem sendo desencadeada, muitas delas em parceria também com governos estaduais e municipais. Nesse período, duas estruturas de deliberação participativa foram bastante importantes na definição e na legitimação social de ações e projetos sob a coordenação da Senaes: o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes).

Para os objetivos deste trabalho, buscou-se, então, analisar o processo de interface socioestatal proporcionado pelas conferências nacionais, em especial a 3ª Conaes, que ocorreu em 2014 e desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Economia Solidária. Nessa perspectiva, a intenção foi verificar o processo de construção institucional, o grau de participação e as características das deliberações que resultaram ao final de todo o processo conferencial. Para tanto, além da observação participante dos autores, que estiveram presentes na 3ª Conaes e em outros momentos de construção participativa da Política de Economia Solidária no Brasil, também foram usados como insumo uma série de publicações produzidas ao longo de todo o processo da conferência (pré e pós-etape nacional), que forneceu dados sobre cada etapa ocorrida, bem como o perfil do público envolvido e as deliberações aprovadas. Todo esse arsenal de informações foi contrastado com uma ampla literatura já existente, que aborda a realidade do universo da economia solidária no Brasil, no tocante às características centrais (vantagens e contradições) das instituições de deliberação participativa no Brasil.

2 PANORAMA GERAL DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

As conferências nacionais de políticas públicas podem ser definidas sinteticamente como processos institucionalizados de participação social e de deliberação coletiva, que ocorrem sob certa periodicidade e permitem o envolvimento direto da sociedade civil em decisões programáticas sobre setores específicos de atuação governamental. Em geral, elas proporcionam direcionamentos normativos para a formação de políticas públicas, constituindo-se, então, como fóruns de influência para além das formas tradicionais de democracia eleitoral.

Elas são organizadas nos distintos níveis federativos e são encaradas por seus defensores como momentos privilegiados de participação ativa, que oferecem ao Poder Executivo um contato direto com a base social sobre a qual incidem as principais ações e normatizações que são produzidas no âmbito de uma determinada área (Brasil, 2014b). Por isso são consideradas “processos participativos de larga escala” (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015, p. 259).

Ainda que sua principal finalidade seja a formulação de propostas para políticas públicas, outros objetivos (diretos e indiretos) também estão associados à prática institucional das conferências, como a avaliação de ações realizadas, o fortalecimento da participação, a afirmação de ideias e compromissos e a conexão com outros mecanismos de um sistema participativo (Souza *et al.*, 2013). Com base nessa perspectiva, as conferências

de políticas públicas são caracterizadas por Faria, Silva e Lins (2012) como espaços institucionais que conectam as três dimensões fundamentais da teoria democrática contemporânea: participação, representação e deliberação.

Souza *et al.* (2013) enfatizaram a existência de pelo menos quatro elementos principais na caracterização dos processos participativos observados nas conferências nacionais: *i*) a interlocução entre Estado e sociedade; *ii*) a convocação por parte de um órgão do Poder Executivo; *iii*) a realização de etapas preparatórias; e *iv*) a existência de mecanismos de escolha de representantes. Nas etapas intermediárias – caso das conferências territoriais e microrregionais – são escolhidas as pessoas que irão participar com direito a voto na etapa nacional. Há ainda aquelas caracterizadas como “conferências temáticas”, de caráter setorial, quando se objetiva aprofundar o debate sobre uma questão específica associada ao tema geral de uma conferência.

Alguns autores ressaltaram a importância desse instrumento em despertar a atenção de indivíduos e grupos organizados para temas específicos de decisão governamental, cujo debate, muitas vezes, já vem sendo travado em outras instâncias deliberativas, como nos conselhos gestores. No tocante ao potencial de inclusão de minorias no processo decisório, Avritzer e Souza (2013, p. 19) enfatizaram duas dimensões importantes abertas pelas conferências nacionais. De um lado, há uma normatização que reserva espaço para a participação de grupos sociais considerados como minorias na estrutura institucional de representação. De outro, as conferências também abordam diretamente questões relacionadas a “sujeitos historicamente marginalizados do sistema político, como é o caso de indígenas, mulheres e negros” (*op. cit.*).

O processo de elaboração de uma conferência nacional inicia-se com o ato convocatório, que pode ser expresso na forma de lei, decreto, portaria (ministerial ou interministerial) ou resolução do respectivo conselho da área temática. Ele também determina os objetivos, os cronogramas e os regulamentos para eleição de delegados e implantação das reuniões, constituindo-se quase como um roteiro de discussão, relativamente fechado, em torno das ações ou orientações de políticas em cada área. Após o ato convocatório, monta-se uma comissão organizadora, que é composta por representantes de outros órgãos de governo e de organizações da sociedade civil indicados pelo dirigente do órgão do poder público (ministério, secretaria, câmara etc.) realizador da conferência (Faria, Silva e Lins, 2012).

Com a publicação do ato convocatório, a comissão organizadora nacional tem a incumbência de dar prosseguimento à realização de todas as etapas previstas do processo, com a elaboração dos atos normativos necessários, entre eles o regimento interno da conferência, indicando as diretrizes para sua realização e a especificação de atividades e critérios para a participação. Os custos que implicam a sua realização são de responsabilidade do órgão do Poder Executivo referente ao tema em questão, devendo seus gestores fazerem a previsão orçamentária necessária (Cunha, 2013).

Embora os desenhos institucionais variem, há um padrão processual mais ou menos comum, conforme indicado por Cunha (2013): *i*) os delegados eleitos em conferências anteriores iniciam seus trabalhos aprovando o regimento interno, que orientará a deliberação

na conferência; *ii*) em seguida, são proferidas palestras de especialistas convidados para abordar os aspectos centrais sobre o tema da conferência, no intuito de propiciar algum nivelamento de informação entre os participantes para a conseqüente reflexão; *iii*) são formados grupos de trabalho, que discutem e deliberam acerca de propostas relacionadas ao tema e aos subtemas da conferência, já referendadas em plenárias subnacionais ou temáticas; *iv*) as decisões dos grupos são levadas para votação em uma plenária final, da qual participam todos os delegados, em que são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência; *v*) o relatório é encaminhado aos gestores responsáveis e aos conselhos referentes à temática de cada conferência; *vi*) as resoluções são publicadas oficialmente, de modo a dar amplo conhecimento das decisões e a orientar o controle público acerca do seu cumprimento por gestores e demais envolvidos na política pública. Portanto, o modelo-padrão de processo decisório das conferências envolve um encadeamento de proposições debatidas e aceitas mediante processo dialógico público e coletivo, as quais ascendem a cada um dos níveis de realização.

É importante esclarecer, ainda, que a prática de realização de conferências nacionais de políticas públicas não constitui uma novidade no cenário político brasileiro. Enquanto estratégia de participação social em esferas públicas decisórias, elas foram instituídas no governo de Getúlio Vargas, por intermédio da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937,³ como parte de estratégia de articulação federativa. Pela lei, ficou definido que os encontros seriam convocados pelo presidente da República e contariam com a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos grupos sociais relacionados à área específica da conferência (Faria, Silva e Lins, 2012).

No entanto, é a partir de 2003 que tal prática enraíza-se de vez nas distintas estruturas do governo federal, passando também a ser abraçada crescentemente por governos estaduais e municipais. De 138 conferências nacionais ocorridas desde 1941, 103 (74,6%) foram realizadas entre 2003 e 2014, expandindo, assim, o leque de temas a serem abordados, uma vez que parte significativa delas foi sobre temas que ainda não haviam realizado nenhuma conferência até então, como no caso da economia solidária, objeto a ser tratado na seção seguinte.

3 A 3ª CONAES E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como visto na seção anterior, as conferências nacionais consolidaram-se nos últimos anos como um importante instrumento de viabilização da participação e do controle social em políticas públicas de diferentes setores e estruturas de governo. No caso específico da temática da economia solidária, a relevância dos processos de deliberação participativa das conferências pode ser identificada a partir da proximidade já relatada entre a estrutura governamental responsável pela política – no caso, a Senaes/MTE – e os grupos e as coalizões de interesses que envolvem o tema – representados fundamentalmente pelo FBES. Essa aproximação permitiu o estabelecimento constante de diálogo entre poder público e sociedade civil para a construção de ações e prioridades da política (Brasil, 2014a; Cunha, 2012; Silva e Silva, 2014). Nesse caso, as conferências tiveram a função

3. Disponível em: <<https://goo.gl/Ft10y7>>.

de canalizar toda essa energia coletiva para a sistematização de diretrizes orientadoras a partir de um complexo e heterogêneo universo sociocultural.

As duas primeiras Conaes, ocorridas em 2006 e 2010, respectivamente, cumpriram esse papel, como bem demonstrou Cunha (2014).⁴ Neste sentido, a 3ª Conaes deu um seguimento importante à trajetória de inserção da temática da economia solidária na agenda governamental já em curso. Essa trajetória pode ser identificada a partir de um traçado que passa pela afirmação e pelo reconhecimento da identidade da economia solidária (1ª Conaes), seguida da afirmação da política nacional como direito de cidadania e obrigação do Estado (2ª Conaes), e vai consolidando-se com a proposição de planos de ação socialmente pactuados, conforme indicado nos objetivos propostos para a 3ª Conaes, ou seja, “com base nos acúmulos das conferências anteriores, elaborar o Plano Nacional de Economia Solidária que tenha base em planos municipais, territoriais e estaduais” (Brasil, 2014b, p. 10).

Além das conferências (dada sua natureza institucional, ocorrem periodicamente), outro instrumento fundamental de abertura para a deliberação participativa calcada na “interface socioestatal” são os conselhos gestores de políticas públicas. Nesse caso, o CNES, que iniciou suas atividades em 2006, posiciona-se como canal de caráter permanente para o acompanhamento social das políticas e decisões de governo (Cunha, 2012; Alencar e Silva, 2013). Além disso, cabe ao CNES efetuar o ato de convocação das conferências nacionais, constando os objetivos, os critérios de participação e as etapas previstas, além de definir responsáveis pela coordenação, pelo acompanhamento e pelo financiamento.

A 3ª Conaes foi realizada entre os dias 27 e 30 de novembro de 2014, em Brasília, Distrito Federal, com o seguinte tema: construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. Sua convocação foi efetuada por resolução do CNES,⁵ com os seguintes objetivos:

- I – realizar balanço sobre os avanços, limites e desafios da economia solidária, considerando as deliberações das Conferências Nacionais de Economia Solidária;
- II – promover o debate sobre o processo de integração das ações de apoio à economia solidária fomentadas pelos governos e pela sociedade civil;
- III – elaborar planos municipais, territoriais e estaduais de economia solidária; e
- IIII – elaborar um Plano Nacional de Economia Solidária contendo visão de futuro, diagnóstico, eixos estratégicos de ação, programas e projetos estratégicos e modelo de gestão para o fortalecimento da economia solidária no país (Brasil, 2014b, p. 9).

O ano de ocorrência do processo conferencial da 3ª Conaes também não foi por acaso. As conferências nacionais acontecem geralmente de quatro em quatro anos, coincidindo com o ano final de gestão tanto do governo federal quanto dos governos estaduais. Com isso, reforça-se o poder de controle e acompanhamento social que esses

4. Cada uma envolveu mais de 20 mil pessoas no conjunto de suas etapas, em todos os estados brasileiros.

5. Resolução nº 05, de 19 de junho de 2013, do CNES (Brasil, 2014b).

instrumentos possibilitam, uma vez que os debates quase que inevitavelmente tratam da condução da política ao longo do ciclo de governo que se finaliza e projeta novas demandas e prioridades para o próximo ciclo.

A cerimônia oficial de abertura contou com a presença de vários ministros e também da então presidenta da República Dilma Rousseff, que, em seu discurso, falou diretamente ao conjunto de delegados e delegadas participantes, afirmando seu compromisso com o avanço das políticas públicas para a economia solidária no Brasil.

Uma análise mais detalhada permite perceber que os debates ao longo de todo o processo que envolveu a 3ª Conaes – registrado nos documentos de referência elaborados sob coordenação da comissão organizadora – partiram geralmente da necessidade de se considerar o caráter transversal que caracteriza a inserção da economia solidária na agenda de governo. Aliás, essa questão da transversalidade já havia sido reconhecida e enfatizada também nas duas conferências anteriores. Assim como o relatório com as resoluções finais da 1ª Conaes foi uma referência importante para a construção do Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento, no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 (Nagem e Silva, 2013), ocorreu com a 2ª Conaes no tocante ao programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015 (Valadares, Mesquita e Fontoura, 2013). Neste último, além dos programas e das ações sob a responsabilidade do MTE, a economia solidária foi diretamente contemplada nas ações programáticas de diversos órgãos do governo federal (ao menos onze ministérios ou secretarias especiais), como já ressaltado amplamente na literatura (Sardá, 2011; Silva, 2011; Cunha, 2011). Além dessas ações institucionalizadas no PPA, ressalta-se, ainda, o fato de o CNES instituir, por meio de sua Resolução nº 04, de 4 de julho de 2012,⁶ o Plano Brasil Justo e Solidário – Agenda Transversal enquanto documento orientador para a atuação do conselho (e das organizações estatais e da sociedade civil que o compõem) no acompanhamento da execução das ações previstas, bem como promover a articulação de políticas nacionais convergentes com a proposta da economia solidária (Brasil, 2014b).

A partir da noção de acúmulo e trajetória de debates e deliberações, é possível destacar alguns processos na realização da 3ª Conaes que deverão compor o seu legado para os necessários avanços de uma política participativa. O primeiro deles antecedeu a realização do evento nacional, a partir do trabalho das comissões estaduais de coordenação na realização das reuniões estaduais preparatórias para delegados e delegadas. Esse esforço possibilitou com que os atores sociais envolvidos pudessem ter um contato mais sistemático com os objetivos e a estrutura organizativa da conferência, sobretudo no que tange ao debate sobre o documento das prioridades temáticas apontadas pelo conjunto dos estados, objeto principal de discussão para a etapa nacional.

Em termos de participação social em seu conjunto de etapas, os números oficiais da comissão organizadora apontam para uma ampla e diversificada mobilização. Além da etapa nacional da conferência, que reuniu em torno de 1.500 pessoas, entre delegados(as) e convidados(as), outro contingente bastante considerável esteve envolvido nas etapas preparatórias, tais como: 207 conferências territoriais e municipais, com 16.603

6. Disponível em: <<https://goo.gl/3vg8pY>>.

participantes; 26 conferências estaduais, com a participação de 4.484 delegados(as); e cinco conferências temáticas nacionais, com a participação de 738 pessoas. Ao todo foram mobilizadas 21.825 pessoas em 1.572 municípios. Esse conjunto de etapas preparatórias resultou no encaminhamento, para a comissão organizadora nacional, em seus relatórios finais, 239 propostas (146 advindas de conferências estaduais e 93 de conferências temáticas).

As conferências temáticas aconteceram no decorrer do processo conferencial, no intuito de dar maior destaque para setores e públicos particulares de atuação no universo da economia solidária. Foram cinco no total, tratando dos seguintes temas: participação das mulheres; catadores de material reciclável; educação; ambiente institucional; e comercialização. Entre elas, o destaque ficou por conta da realização do Encontro das Delegadas da 3ª Conaes – Mulheres e Economia Solidária, nos dias 26 e 27 de novembro de 2014, a partir de uma parceria com a Secretaria de Políticas de Mulheres (SPM). Essa conferência temática caracterizou-se fundamentalmente como um momento de fortalecimento da participação das mulheres no processo da 3ª Conaes, tanto no que se refere às estratégias de organização em torno da defesa de suas demandas específicas para o Plano Nacional de Economia Solidária quanto para seu reconhecimento enquanto sujeitas políticas no processo de construção dos planos estaduais e nacional. O evento foi considerado uma contribuição decisiva para a maior visibilidade das mulheres no processo de consolidação da economia solidária brasileira enquanto tema permanente na agenda governamental. A partir dele foram encaminhadas 28 propostas de resolução para a etapa nacional, que ocorreu logo em seguida, sendo a conferência temática com o maior número de propostas aprovadas.

A presença da juventude foi outro importante marco da 3ª Conaes. Jovens de diferentes UFs participaram ativamente dos debates e das proposições finais, além de apresentarem suas moções – entre elas a de apoio ao Projeto de Lei (PL) nº 4.471/2012,⁷ pelo fim dos autos de resistência. Embora não tenha havido um encontro temático da juventude no âmbito da 3ª Conaes, como houve com as mulheres, um grupo de jovens delegados(as) reuniu-se durante as atividades da etapa nacional para traçar uma estratégia conjunta de participação. Na plenária final eles realizaram um ato político de entrega da *Carta da Juventude*, na qual afirmaram que a juventude da economia solidária:

(...) é uma juventude presente, mas que não se organiza efetivamente dentro do movimento da EcoSol. Precisamos buscar esta juventude para fortalecer a luta pelo bem viver contra as precarizações do trabalho; contra o extermínio da juventude negra e empobrecida. Queremos solidariedade, cooperação, autogestão, democracia e voz como princípios da emancipação humana (Brasil, 2015b, p. 7).

Os jovens ainda reafirmam em sua carta que “acolher a juventude é estratégico para o futuro e o projeto de futuro da economia solidária” (Brasil, 2015b, p. 7).

Durante a 3ª Conaes ocorreu também o lançamento do Prêmio de Boas Práticas em Economia Solidária, organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse prêmio teve como objetivo reconhecer e valorizar práticas coletivas

7. Disponível em: <<https://goo.gl/qEaMHo>>.

de empreendimentos econômicos que atuam sob as premissas centrais da economia solidária, além de favorecer a construção e a implementação de políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil. A cerimônia de premiação foi marcada pela homenagem a Sandra Magalhães, ex-integrante do FBES desde seus primeiros momentos de criação e uma das fundadoras do Banco Palmas, organização de referência em finanças solidárias em Fortaleza, Ceará. O troféu dado às iniciativas premiadas levou o seu nome.

Enfim, a discussão apresentada nesta seção a respeito das dimensões participativas e institucionais travadas ao longo de todo o processo da realização da 3ª Conaes, deflagrada em meados de 2013, permite uma visão panorâmica de como o instrumento das conferências nacionais pode ser apropriado por grupos sociais diversos e mobilizado em torno de uma temática específica de política pública. O formato verticalizado que foi adotado (do municipal ao nacional) permitiu a captação de demandas bem particulares e localizadas, a partir de realidades sociais concretas e heterogêneas, que vão adensando-se e ganhando corpo mais genérico – para fins de formulação de política pública – à medida que os debates avançam. As conferências temáticas também propiciaram inclusão e ajustes de novas questões a serem problematizadas nas plenárias. O acúmulo das duas conferências anteriores, como já ressaltado, forneceu uma base programática e metodológica importante também para que o processo não ocorresse de forma deslocada e sem lastro com as mobilizações sociais e políticas desencadeadas ao longo de toda sua trajetória. Nesse contexto, o papel exercido pelo CNES foi essencial, uma vez que foi o *locus* de formulação das diretrizes institucionais e da estrutura organizativa que envolveu a 3ª Conaes, o que aponta a complementaridade entre os diferentes instrumentos de participação deliberativa e a relevância de uma atuação articulada entre eles.

4 O PLANO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A 3ª Conaes trouxe como um de seus grandes resultados a possibilidade de encadeamento dos processos de construção dos planos territoriais e estaduais com o Plano Nacional. Visou-se, com isso, facilitar a pactuação de efetivas ações federativas que sinalizem os primeiros passos para a construção de um Sistema Nacional de Economia Solidária, como prevê o PL nº 4.685/2012⁸ (Silva e Silva, 2014). Contudo, o resultado mais esperado foi a definição do conjunto de proposições fundamentais para que, no âmbito do CNES, consolide-se a construção do Plano Nacional de Economia Solidária como instrumento de acompanhamento dos resultados da conferência.

Com base nesse foco, a 3ª Conaes apresentou uma particularidade com relação às anteriores. Como já visto anteriormente, as duas primeiras conferências também serviram de referências importantes para a elaboração de PPAs e a orientação (e legitimação social) das políticas de economia solidária no governo federal. Porém, nesse caso, tal objetivo foi mais explícito. Seu produto final foi pensado para ser, no fim das contas, um plano operacional e orientador das políticas públicas que envolvem essa temática, previstas para o horizonte temporal do PPA, e não ficar somente na forma de um relatório final –

8. Disponível em: <<https://goo.gl/URtn2r>>.

como de costume na maioria das conferências nacionais de políticas públicas – para ser utilizado (ou não) de maneira aberta e não sistemática pelos atores envolvidos.

Para isso, além de um documento-base para os debates iniciais, também foi elaborada de antemão uma estratégia metodológica para orientar a transformação de proposições em planos estruturados nas distintas UFs. Segundo a comissão organizadora, esse formato organizativo da conferência foi resultado de uma decisão coletiva cuja “intenção é clara: fomentar e fortalecer políticas públicas de economia solidária no âmbito municipal, territorial e estadual” (Brasil, 2015a, p. 5).

As diretrizes metodológicas gerais para a elaboração dos planos foram definidas pelo CNES com base em três eixos norteadores. São eles: *i)* contextualização do plano; *ii)* objetivos e estratégias; e *iii)* linhas de ação e diretrizes operacionais.

Caberia ao CNES, então, acolher as deliberações sistematizadas no relatório final da conferência e encaminhar, junto a uma comissão interna, para a elaboração final do documento, intitulado *1º Plano Nacional de Economia Solidária: para promover o direito de produzir de forma associativa e sustentável* (Brasil, 2015a).⁹ Sua concepção final foi identificada como a “materialização de um trabalho coletivo realizado na 3ª Conaes, constituindo-se como instrumento fundamental para orientação, monitoramento e avaliação da política pública de economia solidária” (*Ibid.*, p. 39). Em termos de horizonte temporal, o plano foi elaborado considerando-se, sobretudo, o novo ciclo do PPA 2016-2019.

O plano em si, conforme publicado, está organizado com base em quatro eixos de prioridades temáticas, que são basicamente os mesmos eixos utilizados para a sistematização das deliberações nas etapas preparatórias da 3ª Conaes. São eles: *i)* produção, comercialização e consumo; *ii)* financiamento: crédito e finanças solidárias; *iii)* educação e autogestão; e *iv)* ambiente institucional. Além disso, o plano apresenta um conjunto de metas, expressas quantitativamente, para a orientação do PPA 2016-2019, que envolvem, em síntese, o fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação, o apoio a grupos sociais específicos que se inserem no universo do trabalho associado, a articulação intersetorial com os demais instrumentos de políticas públicas no âmbito das diferentes estruturas de governo e a consolidação institucional de propostas normativas em tramitação, como o do PL nº 4.685/2012.

Por fim, o plano também define uma estratégia de gestão visando à concretização de suas metas e linhas de ação, cuja responsabilidade, dada a diversidade de temas que correspondem, envolve um grande desafio de articulação junto a vários órgãos e setores do governo e da sociedade, nos diferentes níveis federativos. Neste sentido, o plano realça o papel do CNES “enquanto instância nacional de controle social da política pública de economia solidária”, como “a instância responsável pelo acompanhamento e implementação do Plano Nacional de Economia Solidária” (Brasil, 2015a, p. 39).

Para isso, o plano prevê também a formação de um comitê permanente no âmbito do CNES para subsidiar as decisões de seu plenário. Esse comitê seria incumbido de,

9. A versão completa do plano pode ser acessada em: <<https://goo.gl/R42M7M>>.

entre outras coisas, promover a articulação e a pactuação com órgãos governamentais e instâncias de gestão social (sobretudo outros conselhos) nos níveis federal, estadual e municipal, visando ao atendimento a metas e linhas de seus respectivos planos. Ou seja, o planejamento operacional segue no sentido de uma articulação e complementaridade entre o Plano Nacional e os demais planos (estaduais e municipais) elaborados ao longo do processo conferencial, no intuito de permitir maior capilaridade da temática nos aparatos federativos de poder público no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões apresentadas neste trabalho permitem compreender as Conaes como espaços participativos de grande importância na construção do desenho institucional de programas e políticas públicas na agenda governamental subjacentes a essa temática. Além do evento em si, que se materializa no encontro de um amplo contingente de pessoas para debates e plenárias em sua etapa nacional, uma série de outras etapas e processos ocorreu tanto antes quanto posteriormente. Por isso as conferências podem ser consideradas como processos complexos de interface entre o poder público e a sociedade civil, que deflagram experiências democráticas de deliberação participativa de grande relevância em termos de legitimação política de demandas coletivas de distintos seguimentos sociais.

A 3ª Conaes foi marcada por todos esses elementos e ainda apresentou elementos novos para a trajetória institucional da economia solidária na agenda governamental. Seu foco principal, como se pode observar tanto na descrição de seus objetivos quanto no tema escolhido para todo o processo, foi a construção de um plano estruturado que articulasse as várias ações, em todo o território nacional, de organizações públicas e privadas com interface (direta e indireta) com as dinâmicas que caracterizam o universo da economia solidária no Brasil.

O ponto de partida para a construção desse plano foi a própria sistematização do acúmulo propiciado pelas duas conferências anteriores e também pela própria experiência de mais de dez anos de políticas públicas de economia solidária no governo federal. Ou seja, o documento final expressa em si toda uma trajetória de projetos e iniciativas, tanto no campo do setor público quanto da sociedade civil em geral, voltada para a viabilização de projetos coletivos de desenvolvimento local e a geração de trabalho e renda.

A diversidade sociocultural bastante significativa com que se caracterizou a composição dessa conferência mostrou como o universo da economia solidária no Brasil é heterogêneo em termos de identidade, etnias, gerações, territórios e projetos políticos, o que enriquece o movimento em relação à representatividade, mas que também implica interesses às vezes conflitantes no tocante ao estabelecimento de prioridades. Por isso a manutenção das estruturas coletivas do movimento social de economia solidária, organizado em torno do FBES (e os respectivos fóruns estaduais e municipais), permanece como elemento de grande importância para buscar maior coerência e definição de consensos internos que permitam uma problematização contínua das ações e dos projetos. Além disso, foi fundamental que a 3ª Conaes garantisse a manifestação dessa diversidade, tanto ao longo do processo conferencial quanto na redação final do Plano Nacional.

Finalizado todo o processo, o desafio que desponta no horizonte dos atores sociais interessados no avanço dessa temática na agenda governamental é catalisar essa energia coletiva construída no âmbito da 3ª Conaes para que não apenas não se perca espaço como também se possa alcançar maior visibilidade e adensamento dentro das distintas esferas de poder, sobretudo em um cenário de instabilidades políticas e econômicas em que se encontra o Brasil, com implicações de difícil previsão sobre o arranjo democrático do país.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- ALENCAR, J. L.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas. *In*:
- CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa. Brasília: Ipea, 2015.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **3ª Conaes**: documento das prioridades temáticas. Brasília: MTE, 2014a.
- _____. _____. **3ª Conaes**: texto de referência. Brasília: MTE, 2014b.
- _____. _____. **1º Plano Nacional de Economia Solidária**: para promover o direito de produzir de forma associativa e sustentável. Brasília: MTE, 2015a.
- _____. _____. **3ª Conaes**: moções. Brasília: MTE, 2015b.
- CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.
- CUNHA, G. C. Redes de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48, p. 71-79, 2011.
- _____. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- _____. Conferências nacionais de economia solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. **Mercado de Trabalho: acompanhamento e análise**, n. 57, p. 83-94, 2014.
- FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, p. 249-284, 2012.
- NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 83-92, 2013.
- NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 159-175, 2013.

SARDÁ, M. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 48, p. 57-70, 2011.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Revista Otra Economía**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 47, p. 47-53, 2011.

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

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 58, p. 91-101, 2014.

SINGER, P. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 56, p. 89-93, 2014.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais**. Brasília: Ipea, 2013.

VALADARES, A. A.; MESQUITA, A. C. S.; FONTOURA, N. O. (Eds.). Trabalho e renda. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 21, p. 265-322, 2013.