

Silva, Sandro Pereira; Cunha, Gabriela Cavalcanti; Silva, Regilane Fernandes da

Working Paper

Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: Uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária

Texto para Discussão, No. 2360

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira; Cunha, Gabriela Cavalcanti; Silva, Regilane Fernandes da (2018) : Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: Uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária, Texto para Discussão, No. 2360, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177576>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2360

**MOBILIZAÇÃO SOCIAL E
DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NA
FORMAÇÃO DA AGENDA
GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE
PROCESSUAL DAS CONFERÊNCIAS
NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

**Sandro Pereira Silva
Gabriela Cavalcanti Cunha
Regilane Fernandes da Silva**



MOBILIZAÇÃO SOCIAL E DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE PROCESSUAL DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Sandro Pereira Silva¹
Gabriela Cavalcanti Cunha²
Regilane Fernandes da Silva³

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

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República. *E-mail:* <gabriela.cunha@gmail.com>.

3. Analista técnico de políticas sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).
E-mail: <regilanefernandes@gmail.com>.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia**
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas
e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais, Substituto**
Edison Benedito da Silva Filho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

JEL: H19.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO7

2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS COMO INSTITUIÇÕES DE
DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA.....9

3 O PROCESSO CONFERENCIAL NO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA.....16

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....32

REFERÊNCIAS34

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....37

SINOPSE

Este trabalho analisou a relação entre mobilização social de atores públicos e privados e agenda de instituições participativas oficiais no campo da economia solidária. Mais especificamente, buscou-se analisar, por meio de observação participativa e análise documental, como essa relação se deu ao longo do processo de interface socioestatal promovido pelas conferências nacionais, em especial a III Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), que ocorreu em 2014 e desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Economia Solidária (PNES). Ao final, pode-se dizer que o processo conferencial foi apropriado para a parcela da sociedade civil envolvida em sua temática como um elo entre seus repertórios tradicionais de mobilização e a abertura de um canal oficial de contato com uma representação do poder público.

Palavras-chave: participação social; políticas públicas; economia solidária; conferências nacionais; agenda governamental.

ABSTRACT

This paper analyzes the relationship between social mobilization (of public and private actors) and the agenda of official participatory institutions in the field of solidarity economy. More specifically, it was sought to analyze, through participatory observation and documentary analysis, how this relationship occurred during the process of social-state interface promoted by the national conferences, especially the 3rd Conaes, which occurred in 2014 and triggered the elaboration of the National Plan of Solidarity Economy. In the end, it can be said that the conference process was appropriate for the part of the civil society involved in its theme as a link between its traditional mobilization repertoires and the opening of an official channel of contact with a representation of the public power.

Keywords: social participation; public policies; solidarity economy; national conferences; governmental agenda.

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim dos anos 1990, uma série de organizações e movimentos sociais tem aderido à expressão economia solidária enquanto elemento 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 práticas e estratégias de grupos sociais heterogêneos que se constituem em iniciativas coletivas e autogestionárias de trabalho, ou seja, fora do mercado de trabalho assalariado. Tais iniciativas podem visar tanto a geração de emprego e renda para indivíduos e suas famílias, que se inserem em um empreendimento coletivo específico, quanto a articulação de redes e entidades representativas de maior abrangência, em torno de projetos integrados de desenvolvimento local, em que a cooperação é voltada para fomentar processos socialmente inclusivos em um determinado território (Cunha, 2012; Silva e Nagem, 2012; Silva, 2014; 2017a).

Em termos de articulação nacional, os diversos grupos que se inserem nesse contexto se organizam 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 dos atores envolvidos, sobretudo com a realização de suas plenárias nacionais (Nagem e Jesus, 2013).

Paralelamente a esse acolhimento social ao 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 brasileiras. No plano federal, o marco foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura institucional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), 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; Cunha, 2012; Silva e Silva, 2015; Singer, 2014).

Nesse contexto, destaca-se também a expansão de distintas instituições promotoras de interface socioestatal que possibilitaram uma maior participação da sociedade civil no processo deliberativo em cada área da agenda governamental (Lavalle e Vera, 2010;

Pires e Vaz, 2012). No caso da economia solidária, duas estruturas participativas foram bastante importantes na definição, no acompanhamento 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), que ocorreram em 2006, 2010 e 2014.

Este trabalho visou justamente abordar como os atores sociais (públicos e privados) envolvidos na temática da economia solidária se mobilizaram em torno da agenda dessas instituições participativas para construir, legitimarem e fortalecerem suas estratégias de construção de um novo campo de políticas públicas no governo federal. Mais especificamente, buscou-se analisar como essa relação se deu ao longo do processo de interface socioestatal proporcionado pelas conferências nacionais, em especial a III Conaes, que desencadeou a elaboração do Plano Nacional de Economia Solidária (PNES). Ou seja, o foco analítico voltou-se muito mais para o processo de construção institucional do que para o resultado concreto das conferências em termos de sua efetividade.

Em termos de estratégia de pesquisa, o estudo aqui apresentado resulta de uma engenharia reversa de todo esse processo, o que permitiu compreender não apenas as particularidades sobre a temática em questão, mas também levantar pontos de problematização à própria dinâmica política dos espaços de deliberação participativa no Brasil. Para tanto, recorreu-se a diferentes técnicas de levantamento de dados. Além da observação participante dos autores que estiveram presentes na coordenação da III Conaes, bem como nas conferências anteriores, foram usadas como insumo as atas de reuniões e resoluções do CNES que trataram exclusivamente da realização das conferências, e também de uma série de publicações produzidas ao longo dos processos conferenciais (pré e pós-etapa nacional), que forneceram informações sobre cada etapa ocorrida, bem como o perfil do público envolvido, os eixos de discussão e as deliberações aprovadas. Todo esse arsenal de informações foi contrastado com uma literatura que aborda as múltiplas dimensões (regras de funcionamento, vantagens e contradições) das instituições de deliberação participativa no Brasil.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 foi elaborada uma revisão sobre as principais características ressaltadas na literatura atual acerca das instituições de deliberação participativa no Brasil, com especial

destaque para as conferências nacionais. Na seção 3 estão sistematizados os resultados aqui pretendidos, envolvendo um preâmbulo sobre os processos conferenciais da I e II Conaes, a discussão sobre a III Conaes e também sobre o PNES. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS COMO INSTITUIÇÕES DE DELIBERAÇÃO PARTICIPATIVA

As conferências nacionais de políticas públicas se inserem no conjunto das instituições de deliberação participativa (IDP) (Silva, 2017c, no prelo), que ganharam nas últimas duas décadas maior destaque e visibilidade na composição do processo de decisão e de controle da agenda governamental, nos distintos níveis federativos. Elas proporcionam 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 de política. Outras IDPs que também propiciam essas dinâmicas participativas são os conselhos gestores, os orçamentos participativos, as audiências públicas e as ouvidorias (Pires e Vaz, 2012).

Dada sua configuração operacional, as conferências são canais deliberativos de maior complexidade e amplitude em termos de participação e representação social,¹ embora geralmente haja uma interconexão e uma complementaridade entre esse conjunto de instrumentos de interface socioestatal, como se pretende mostrar neste texto. Por isso, tais instrumentos podem ser compreendidos como repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), na medida em que estabelecem diferentes rotinas institucionalizadas pelas quais são criadas zonas de contato entre movimentos sociais e aparato estatal, gerando conexões ora mais conflituosas, ora mais cooperativas, a depender de cada contexto particular.

1. Por exemplo, apesar de conterem data e local específico para a realização de suas etapas, e de ocorrerem periodicamente, as conferências não podem ser consideradas como meros eventos. Elas se distinguem, por exemplo, das audiências ou consultas públicas que são acontecimentos ocasionais e circunstanciais, isto é, dependem de determinadas circunstâncias para serem realizadas e seus debates estão orientados e restritos a uma ação pontual de interesse público (Teixeira, Souza e Lima, 2012). Mas também não possuem uma sistemática rígida de representação e de reuniões, como no caso dos conselhos gestores.

De forma sintética e pragmática, pode-se caracterizar as conferências nacionais como processos institucionalizados de participação social e de deliberação coletiva, que ocorrem com alguma periodicidade e permitem o envolvimento direto da sociedade civil em decisões programáticas sobre setores específicos de atuação governamental. Elas proporcionam direcionamentos normativos e operativos para a formatação de políticas públicas, constituindo-se então como fóruns de influência para além das formas tradicionais de democracia eleitoral. Por isso, as conferências são marcadas simultaneamente por sua natureza participativa, uma vez que são inteiramente abertas à participação popular em suas diferentes etapas, e deliberativa, no sentido de serem “orientadas à formação de consensos derivados de processos intercomunicativos de formação da opinião e da vontade ocorridos na esfera pública” (Pogrebinschi e Santos, 2011, p. 263).²

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 no Brasil, como a avaliação de programas, a legitimação social de diretrizes de ação e a conexão com outros fóruns participativos (Souza *et al.*, 2013). Alguns autores ressaltaram sua importância 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 no centro de conselhos gestores (Almeida, 2015).

Por estes motivos, é comum encontrar na literatura afirmações de que as conferências nacionais se consolidaram recentemente como “arenas de interlocução entre governo e sociedade civil” (Faria, Silva e Lins, 2012, p. 260), “espaços de expressão da pluralidade social” (Almeida, 2013, p. 199), “processos participativos de larga escala” (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015), “espaços informacionais do Poder Executivo e processos de proposição de políticas” (Petinelli, 2015, p. 666), ou ainda “configurações de espaços públicos ampliados de participação social” (Silva, 2009, p. 6).

O processo conferencial é organizado geralmente com base em um sequenciamento metodológico comum. Na fase anterior à etapa nacional, seguem-se ao menos quatro

2. Pogrebinschi e Santos (2011) também ressaltaram os aspectos normativos e representativos que podem ser identificados no delineamento institucional das conferências nacionais de políticas públicas.

momentos principais: *i)* interlocução inicial para a mobilização de atores sociais e estatais; *ii)* convocação por parte de um órgão do Poder Executivo; *iii)* realização de etapas preparatórias; e *iv)* definição de mecanismos de escolha de representantes.³

A etapa nacional, por sua vez, segue outro sequenciamento, que consiste basicamente nas seguintes etapas: *i)* os delegados eleitos nas etapas anteriores iniciam seus trabalhos aprovando o regimento interno que orientará a atividade deliberativa; *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 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; e *vi)* as resoluções são publicadas oficialmente, de modo a dar amplo conhecimento das decisões (Souza *et al.*, 2013; Cunha, 2013).⁴

Portanto, o modelo padrão das conferências envolve um encadeamento ascendente de proposições debatidas e aceitas mediante processo dialógico público e coletivo, inserindo-se na dinâmica oficial de formulação da agenda governamental nos distintos níveis federativos. O resultado de seu debate está orientado à definição de diretrizes gerais para a elaboração de planos de ação setorial de governo. Logo,

é importante que a conferência seja entendida como processo em todas as suas etapas, ou seja, as secretarias de planejamento e dos diversos setores de política dos municípios devem considerar os resultados da realização das conferências locais como subsídio para planejamento e aperfeiçoamento das ações públicas do município. O mesmo acontece com os estados, caso contrário, existe o risco de subaproveitamento de todo o trabalho de realização de conferências,

3. Nas etapas intermediárias são escolhidas as pessoas que irão participar com direito a voto na etapa nacional. Há ainda a possibilidade de realização das chamadas conferências temáticas, de caráter setorial, quando se objetiva aprofundar o debate sobre uma questão específica associada ao tema geral de uma conferência. Outra modalidade intermediária que vem sendo usada em algumas áreas são as conferências virtuais, realizadas por meio de fóruns de discussão na internet, que embora não tenham a capacidade de eleger representantes, podem encaminhar propostas para os encontros presenciais.

4. Na ocasião da etapa nacional, são escolhidas as propostas que apresentam amplitude nacional, de modo que aquelas mais peculiares a determinadas regiões, estados ou municípios, advindas das etapas anteriores, são descartadas.

pois o foco é somente a etapa nacional, o trabalho coletivo de construir e organizar as propostas que atendam a demandas específicas se perde (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015, p. 287).

A institucionalização do processo participativo e decisório das conferências – aqui denominado processo conferencial – implica necessariamente o estabelecimento de uma regulamentação própria, definindo de maneira transparente o conjunto de limites e regras para a expressão de interesses e disputas entre os sujeitos políticos envolvidos em todas as suas etapas. Elas também enfatizam dinâmicas de representação que se movem do nível local para o nível nacional, o que possibilita o diálogo e o adensamento a respeito de questões sociais diversas sob diferentes escalas de complexidade.

Quanto à convocação, ela pode ocorrer via atos oriundos do Poder Executivo – ministérios e secretarias diretamente ligados ao tema – ou do Legislativo. Isto é, há necessariamente uma intencionalidade no processo conferencial, pois a convocação é feita por um órgão oficial do Estado e a adesão social é facultativa (Souza e Pires, 2013). O ato convocatório pode ser expresso na forma de lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou ainda por 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, que baliza as discussões em torno das ações ou orientações de políticas em cada área (Pinto, 2006; Faria, Silva e Lins, 2012).

Após a publicação do ato convocatório, monta-se uma comissão organizadora, composta por representantes de outros setores de governo e de organizações da sociedade civil indicados pelo dirigente do órgão do poder público (ministério, secretaria, câmara etc.) realizador da conferência. Além dos delegados, as comissões organizadoras podem indicar representantes natos, que não precisam passar pelo processo de escolha.⁵ 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 sua realização são direta e indiretamente de responsabilidade do órgão do

5. Em geral, esses representantes natos são indivíduos com alguma legitimidade sobre o tema, tais como conselheiros nacionais, representantes de órgãos governamentais, representantes de organizações consideradas relevantes para o debate, especialistas, entre outros.

Poder Executivo referente ao tema em questão, devendo seus gestores fazer a previsão orçamentária necessária (Cunha, 2013).

Os órgãos responsáveis adotam práticas participativas e deliberativas distintas, o que reflete na diferença em termos de número e composição dos participantes em cada área. Para Petinelli (2011), essas particularidades se justificam pelas características históricas e sócio-organizativas dos setores da sociedade civil envolvidos em cada um desses processos.

No tocante à inclusão de minorias no processo decisório, Avritzer e Souza (2013) enfatizaram duas dimensões importantes abertas pelas conferências nacionais. Primeiramente, há uma normatização que reserva espaço para a participação de grupos sociais considerados como minorias na estrutura institucional de representação. Além disso, as conferências também abordam questões relacionadas a públicos historicamente marginalizados do sistema político, como é o caso de mulheres, negros, jovens, indígenas e representantes de outras comunidades tradicionais.

Embora haja evidências observadas na literatura de que as conferências possuem a capacidade de influenciar tanto as decisões de atores estatais quanto o comportamento dos atores da sociedade civil, ainda não há como estabelecer com clareza os mecanismos pelos quais essa influência se dissemina nas organizações públicas e privadas e na sociedade em geral. Tampouco é tarefa simples avaliar sua capacidade de impacto sobre as ações governamentais, dada a complexidade que permeia o processo de implementação e execução. O que tem se observado nos estudos empíricos é que a capacidade de *enforcement* de seus atores para institucionalizar suas proposições nas agendas das diferentes estruturas do poder público varia bastante conforme uma série de fatores, tais como: *i*) o grau de mobilização e organização da sociedade civil envolvida na temática em questão; *ii*) o grau de mudança institucional que as proposições apresentam; *iii*) o nível de capacidade estatal que cada estrutura de governo responsável pelo tema possui; *iv*) a natureza temática e a finalidade (social, administrativa ou econômica) da política em questão; *v*) o grau de interdependência com outras estruturas para a realização das ações propostas; e *vi*) a centralidade do órgão responsável em termos de recursos orçamentários (Petinelli, 2011; 2015; Vaz, 2011; Pogrebinschi e Santos, 2011; Avritzer e Souza, 2013; Almeida, Carlos e Silva, 2016).

Diferentemente das plenárias de orçamento participativo, por exemplo, as decisões das conferências não são de adoção automática por parte do governo, ou seja, seus resultados são de natureza consultiva e não vinculante. Além disso, mesmo com regulamentação específica, elas são convocadas por período determinado e não têm existência contínua. Isso pode fazer com que, à medida que as proposições não são inseridas na agenda pública, sua temporalidade seja comprometida, a não ser que os temas sejam levados para discussão nas sessões ordinárias dos conselhos e do Parlamento, e, se for o caso, revisados.

Ainda assim, a dinâmica de funcionamento das conferências lhes propicia uma capacidade peculiar em pautar algumas importantes inovações introduzidas ao longo do tempo na agenda do governo federal, tais como a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), além de deliberações importantes incorporadas no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e no Programa Nacional de Direitos Humanos (Avritzer e Souza, 2013). Há também dinâmicas geradas nos processos conferenciais que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, uma vez que muitos parlamentares e muitas bancadas utilizam seus resultados como mecanismos de legitimação de suas decisões tomadas no exercício de seu mandato.⁶ Entre as próprias resoluções e diretrizes aprovadas na grande maioria das conferências, existe geralmente um conjunto de pontos que se referem a ações de competência direta do Legislativo, tais como elaboração de marcos normativos (projetos de lei, emendas constitucionais, decretos etc.); revisão ou modificação de legislação existente; regulamentação de leis; aprovação, apoio ou rejeição de projetos já em tramitação no Congresso Nacional; criação de políticas nacionais gerais ou específicas; entre outras.

Todavia, existem possíveis efeitos que vão além dessa relação instrumental entre processo conferencial e metas de políticas públicas. O próprio processo, quando se observa o conjunto de etapas e o universo diversificado de representações sociais envolvidas, pode ser considerado, em si, um resultado positivo, na medida em que o

6. Os argumentos apresentados baseiam-se em pesquisa que resultou na construção de um banco de dados composto por 1.953 diretrizes advindas das conferências nacionais e 3.750 proposições legislativas que receberam trâmite no Congresso Nacional. Cruzando-se dados sobre as demandas deliberadas pela sociedade civil em oitenta conferências nacionais realizadas durante este período com dados relativos às proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional em 2009 e no ano subsequente à realização de cada uma das conferências nacionais, observa-se que estas podem ser compreendidas como prática participativa que fortalece a democracia representativa no Brasil e que ademais impulsiona a atividade legislativa do Congresso Nacional (Pogrebinski e Santos, 2011, p. 265).

acesso à informação sobre procedimentos internos ao governo e o exercício da atividade pública impingem à sociedade a valorização de práticas coletivas e o desenvolvimento de novas habilidades políticas entre diferentes agrupamentos sociais (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015). Nesse sentido, o aprendizado democrático e as oportunidades de compartilhamento engendradas por essas instituições, por mais que seja possível detectar eventuais contradições e mecanismos de captura em sua operacionalização, não deixam de implicar uma dinâmica pedagógica relevante a ser considerada na construção de uma nova gramática participativa no contexto da democracia brasileira. Porém, é importante ressaltar que as conferências não estão isentas de conflitos e disputas de interesse ao longo de suas etapas, tanto na relação entre órgãos de Estado e da sociedade quanto internamente em cada um deles, como também pode ser observado em qualquer outro formato de IDP (Silva, 2017c, no prelo).

É importante esclarecer ainda que a prática de realização de conferências nacionais de políticas públicas, em si, não constitui uma novidade no cenário político brasileiro. Enquanto estratégia de participação social em esferas públicas decisórias, elas foram instituídas ainda no governo de Getúlio Vargas, por intermédio da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, como parte de estratégia de articulação federativa.⁷ No entanto, é a partir de 2003 que esta prática se enraizou de vez nas distintas estruturas do governo federal, passando também a ser abraçada crescentemente por governos estaduais e municipais, e pelos próprios movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Os dados oficiais apontam que, de 138 conferências nacionais ocorridas desde 1941, 103 (74,6%) delas foram realizadas entre 2003 e 2014. Esse aumento também implicou a expansão do leque de temas abordados, pois parte significativa das conferências foi sobre temas que ainda não haviam sido abordados em nenhuma delas até então,⁸ como no caso da economia solidária, objeto a ser tratado na seção seguinte.⁹

7. Pela lei, ficou definido que a convocação ficaria a cargo do presidente da República e a composição dos eventos contaria com representantes do governo dos três níveis da Federação e dos grupos sociais relacionados à área específica da conferência (Petinelli, 2011).

8. Quanto aos conselhos nacionais, segundo a Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR), em 2010 encontravam-se em funcionamento 61 deles, vinculados a diferentes órgãos federais ou à própria Presidência.

9. Dados obtidos em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/fsm/eixos/democracia-e-dialogo/conferencias-nacionais>>. Acesso em: 8 mar. 2017. Para uma análise da quantidade e diversidade temática das conferências, ver Petinelli (2011).

3 O PROCESSO CONFERENCIAL NO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Apresentadas as características centrais do processo conferencial e como ele se insere no contexto das inovações no campo das práticas democráticas, esta seção discute as dinâmicas nas quais se manifesta a conexão entre participação, representação e deliberação no ambiente institucional das conferências nacionais a partir de um campo particular de política pública – neste caso, o campo da economia solidária. Para tanto, ela está dividida em três subseções. A primeira faz um breve balanço das duas primeiras Conaes, apontando alguns momentos que mostram como os atores vão se apropriando deste instrumento enquanto espaço institucional relevante para delinear o campo normativo da economia solidária na agenda governamental. A segunda trata mais detalhadamente da III Conaes, o que permite explicitar um pouco mais essa relação a partir de seu sequenciamento metodológico, as dinâmicas participativas e o perfil geral das deliberações aprovadas. Por fim, a terceira subseção trata diretamente do PNES, que desde o início do processo foi definido como produto a ser construído e legitimado socialmente. Essa estratégia narrativa para os resultados alcançados visou construir um entendimento mais geral e processual de como essas instituições de deliberação participativa induzem dinâmicas setoriais de participação e permitem pactuações possíveis na definição de uma agenda nacional de política pública. Embora esse seja um processo particular de cada área temática, como já assinalado anteriormente, acredita-se que um olhar mais aprofundado sobre um tema específico pode lançar boas pistas para a definição de novas hipóteses e problematizações que permitam um avanço no conhecimento científico sobre o funcionamento dessas instituições e suas implicações para o fortalecimento do sistema democrático no país.

3.1 As duas primeiras conferências nacionais de economia solidária

As Conaes devem ser compreendidas dentro do contexto de estímulo à participação social, citado anteriormente, a partir de 2003, mas também como processo intrínseco à natureza participativa reivindicada na construção das políticas públicas de economia solidária no Brasil. Por isso, as duas primeiras conferências, ambas envolvendo mais de 20 mil pessoas no conjunto de suas etapas, são aqui reconhecidas como momentos-síntese no detalhamento da concepção e do conteúdo de uma agenda política nacional, construída a partir de uma mobilização interativa entre atores sociais e estatais.

A I Conaes, cujo tema foi Economia Solidária como Estratégia de Desenvolvimento, começou a ser preparada em 2005, e sua etapa nacional aconteceu entre 26 e 29 de junho de 2006, em Brasília. Havia a expectativa de que o CNES, na época ainda em constituição, pudesse convocá-la.¹⁰ Porém, com a demora dos procedimentos administrativos para sua instalação, a convocação foi assumida pelo MTE, em conjunto com os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), então tidos como parceiros mais ativos nas políticas federais de economia solidária (Cunha, 2012). Praticamente as mesmas entidades que integram o CNES – cuja composição já estava definida, embora não estivesse ainda instalado – fizeram parte de sua comissão organizadora, como uma forma de manter a participação direta do conselho na organização da conferência, conforme idealizado inicialmente.

Seguindo a metodologia de outras conferências nacionais, a comissão organizadora se encarregou de elaborar o texto-base a ser submetido às plenárias estaduais para aprovação, rejeição ou alteração de seu conteúdo. 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 constituíram 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 (Brasil, 2006). Em sua etapa nacional, as duas questões que geraram maior embate, 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 (cinco ou sete); e *ii*) o lugar institucional que a política de economia solidária deveria ocupar no governo federal (ministério próprio ou permanência no MTE).

10. O CNES, considerado a instância formal de coordenação das políticas de economia solidária no governo federal, foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, o qual dispõe sobre sua composição, estruturação, competências e funcionamento (Alencar e Silva, 2013).

Encerrada a I Conaes, seu relatório final foi organizado em três eixos: *i)* os fundamentos da economia solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo; *ii)* balanço do acúmulo da economia solidária e das políticas públicas implementadas; e *iii)* prioridades e estratégias de atuação para as políticas de economia solidária e para os mecanismos de participação e controle social (Bertucci, 2010). A partir de então, esse documento passou a ser adotado enquanto subsídio básico para a definição de ações de economia solidária no governo federal, seja para a elaboração de estratégias programáticas de políticas públicas no âmbito das agências governamentais (em especial a Senaes), ou para o acompanhamento de sua implementação por parte das organizações da sociedade civil, tendo como principal interlocutor o FBES.

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 CNES. Apesar do relativo entendimento acerca de sua importância, a principal divergência se dava sobre qual seria 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 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 (PPA) 2012-2015. Esta justificativa apontava para uma concepção da Conaes como espaço politicamente estratégico no contexto eleitoral que se acercava, gerando cenário de relativa incerteza política.

Porém, parte dos atores do FBES manifestava-se contrária à proposta, argumentando, como consta em ata de 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” (Cunha, 2012, p. 85). Desta e de outras reuniões acompanhadas à época, verificou-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. Ou seja, o entendimento da conferência enquanto um processo de mobilização política

e interação organizacional ainda não estava bem forjado em parte dos representantes da sociedade civil, enquanto outra parte apoiava sua realização.

Apesar das divergências, a proposta de realização da conferência acabou sendo aprovada pelo CNES em sua sexta reunião ordinária, com o indicativo de realização até junho de 2010, ficando o FBES responsável pela consulta às bases. Na reunião seguinte, em outubro de 2009, tratou-se quase que exclusivamente sobre o novo processo conferencial a ser iniciado, sendo debatidos seus conteúdos e metodologias. A compreensão generalizada era de que na conferência anterior as orientações gerais, embora importantes, 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 expressaram, 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. Aos poucos, a dimensão relacional do processo foi sendo assimilada pelo movimento.

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 (Brasil, 2010, p. 7). Este tema teve o objetivo de enfatizar o reconhecimento da economia solidária como categoria de direito, com a preocupação central, no fim do segundo governo Lula, de vincular-se à discussão sobre a institucionalização das políticas de economia solidária, cujo anteprojeto final de uma lei nacional havia sido recém-apresentado pelo conselho.¹¹ Na avaliação posterior do FBES, 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. Como efeito, chegou-se a 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, p. 47).

A etapa nacional da II Conaes reuniu em torno de 1.500 delegados, com representação mantida entre empreendimentos, entidades de apoio e órgãos

11. Sobre o Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, que trata da Política Nacional de Economia Solidária, ver Silva e Silva (2015).

governamentais.¹² A metodologia foi similar à primeira, embora os processos de discussões preparatórias tenham apresentado maior complexidade, envolvendo diferentes tipos de etapas intermediárias, de natureza territorial ou temática. 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.

O texto-base submetido à discussão também foi organizado em três eixos. No primeiro, fortemente baseado nas ideias do secretário Paul Singer, as propostas de resolução abordaram a economia solidária no atual contexto de crise global e na conjuntura de desafios e oportunidades no enfrentamento desta crise, além de sintetizarem os acúmulos da economia solidária e das políticas, até então, com um 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, de um lado, a regulação de formas societárias e reconhecimento de direitos e, de outro, a institucionalização de condições e instrumentos operacionais do Estado para garantir o acesso a políticas de economia solidária. O terceiro eixo focou, 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 os mecanismos de integração dos sistemas municipais e estaduais, além de uma seção toda dedicada ao tema do Fundo Nacional de Economia Solidária.¹³

O relatório da II Conaes contou com um acréscimo substancial de seu conteúdo. O texto passou de noventa resoluções no texto-base submetido às etapas preparatórias para 162 resoluções em sua versão final. O resultado foi um documento mais robusto, que, a exemplo do que ocorreu com o relatório final da conferência anterior, tornou-se um importante referencial a ser reivindicado pelos atores governamentais e não governamentais. Ele expressou grande parte das questões consolidadas nos espaços de interlocução, tanto no que se refere à síntese dos avanços e desafios da economia solidária no Brasil quanto ao balanço específico sobre as políticas em curso, além das propostas de redefinição ou aprofundamento.

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

13. Para uma análise comparada sobre as principais alterações em termos de resoluções da segunda conferência com relação à primeira, em cada um dos três eixos de discussão, ver Cunha (2014).

3.2 A III Conaes e o processo de participação social

A III Conaes deu prosseguimento à trajetória de inserção da temática da economia solidária na agenda governamental. Essa trajetória pode ser identificada a partir de um traçado que passa pela afirmação e pelo reconhecimento da identidade da economia solidária (I Conaes), seguida da afirmação da política nacional como direito de cidadania e obrigação do Estado (II Conaes) (Brasil, 2014b).

Para sua realização, coube ao CNES efetuar o ato de convocação por meio da Resolução nº 5, de 19 de junho de 2013, em que consta os objetivos, os critérios de participação e as etapas previstas, além de definir responsáveis pela coordenação, acompanhamento e financiamento. A etapa nacional ocorreu de 27 a 30 de novembro de 2014, em Brasília, com o seguinte tema: Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para Promover o Direito de Produzir e Viver de Forma Associativa e Sustentável. Seus objetivos listados foram os relacionados a seguir.

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

IV – 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 de seu processo conferencial também não foi por acaso, pois se tornou uma prática comum as conferências nacionais acontecerem 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 instrumentos possibilitam, uma vez que os debates quase que inevitavelmente tratam de uma avaliação da política ao longo do ciclo de governo que se finaliza e projetam 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 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. A presença física da pessoa que exerce o principal posto de comando político do país representa um simbolismo relevante para um evento dessa natureza, pois agrega maior visibilidade ao tema.

Uma análise mais detalhada permite perceber que os debates ao longo de todo o processo que envolveu a III Conaes – registrado nos documentos de referência elaborados sob coordenação da comissão organizadora – partiram geralmente da necessidade em considerar o caráter transversal que caracteriza a inserção da economia solidária na agenda de governo. Aliás, essa questão da transversalidade havia sido reconhecida e enfatizada também nas duas conferências anteriores. Assim como o relatório com as resoluções finais da I Conaes foi uma referência importante para a construção do Programa de Economia Solidária e Desenvolvimento no PPA 2008-2011 (Nagem e Silva, 2013), a II Conaes foi valiosa no tocante ao programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015 (Ipea, 2013). Neste último, além dos programas e 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 (Silva, 2011; Cunha, 2011; Silva e Schiochet, 2013).

Além dessas ações institucionalizadas no PPA, ressalta-se ainda o fato de o CNES instituir, por meio de sua Resolução nº 4/2012, 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 da trajetória de debates e deliberações, é possível destacar alguns processos na realização da III Conaes que deverão compor o seu legado para os necessários avanços de uma política participativa. O primeiro deles antecedeu a realização de sua etapa nacional, pois foi iniciado a partir do trabalho das comissões estaduais de coordenação na realização das reuniões estaduais preparatórias para a definição de delegados(as). Esse esforço permitiu 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.

Em termos de participação social em seu conjunto de etapas, os números oficiais da comissão organizadora apontam para uma mobilização social bastante significativa e diversificada. As etapas preparatórias envolveram um total de 21.825 pessoas em 1.572 municípios, distribuídas da seguinte forma: 207 conferências territoriais e municipais, com 16.603 participantes; 26 conferências estaduais, com a participação de 4.484 delegados(as); e cinco conferências temáticas nacionais, com a participação registrada de 738 pessoas.

A etapa nacional da conferência, que é o momento no qual as resoluções finais são aprovadas e os debates e as pactuações políticas se acirram, reuniu 1.474 delegados(as), além de mais de uma centena de pessoas entre convidados(as) e observadores(as), sendo a grande maioria eleita ao longo das etapas intermediárias. Desse total, é possível perceber, conforme ilustrado a seguir, que houve uma presença massiva do público feminino, o qual foi maioria. Em termos regionais, a região Nordeste obteve a maior representação, com 32,9% do total, e a menor, a região Norte, com 12,4%. Ressalta-se ainda que a composição final atendeu à regra definida pelo ato convocatório da conferência (50% de representantes de empreendimentos de economia solidária, 25% de outras organizações da sociedade civil e 25% do poder público).¹⁴ Ademais, 8,6% afirmaram ser representantes de alguma comunidade tradicional.

As conferências municipais, territoriais e estaduais possuíam três finalidades principais: *i*) elaboração de planos de acordo com sua abrangência territorial; *ii*) envio de até dez propostas prioritárias como subsídio para o PNEs; e *iii*) eleição de delegados(as) estaduais para a etapa nacional.¹⁵ As estaduais foram convocadas pelos Conselhos Estaduais de Economia Solidária, pelos governos estaduais ou pelos Fóruns Estaduais de Economia Solidária junto com as Superintendências de Trabalho, onde não havia conselho. A intenção era que os planos estaduais, elaborados a partir dos subsídios levantados nessa etapa, fossem concluídos até o primeiro trimestre de 2015, de modo que seu conteúdo pudesse incidir na elaboração dos novos PPAs estaduais e nacional.

14. Essa composição também foi estabelecida para a realização das duas conferências anteriores.

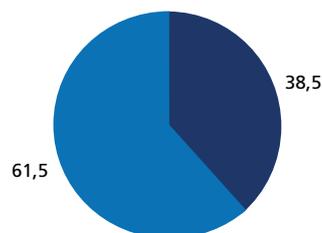
15. As conferências temáticas também compartilham desses objetivos, com exceção do primeiro.

GRÁFICO 1

Composição do total de delegados(as) na III Conaes por gênero e região

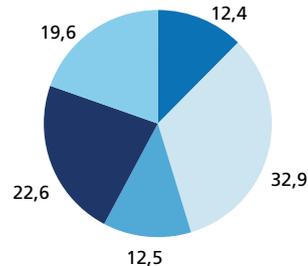
(Em %)

1A – Composição por gênero



■ Homens ■ Mulheres

1B – Composição por região



■ Norte ■ Centro-Oeste ■ Sul
■ Nordeste ■ Sudeste

Elaboração dos autores.

Esse conjunto de etapas preparatórias resultou no encaminhamento para a Comissão Organizadora Nacional, em seus relatórios finais, de 239 propostas (146 advindas de conferências estaduais e 93 de conferências temáticas). Estas propostas foram divididas em quatro eixos temáticos, como mostra a tabela 1.¹⁶

TABELA 1

Número de propostas por tipo de conferência preparatória e por eixo temático

Eixos temáticos	Conferências estaduais	Conferências temáticas	Total
Produção, comercialização e consumo	35	5	40
Financiamento: crédito e finanças solidárias	21	5	26
Educação, formação e assessoramento técnico	41	33	74
Ambiente institucional	49	50	99
Total	146	93	239

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração dos autores.

16. Não foram incorporadas ao documento de sistematização as 62 propostas oriundas de Bahia e Sergipe, por não terem observado as recomendações metodológicas de definição das propostas prioritárias. Todavia, a subcomissão de metodologia procedeu à análise destas proposições e identificou que 51 já estavam contempladas naquelas vindas dos demais estados, duas proposições foram prejudicadas em função de limitar seu escopo ao cenário estadual e apenas nove não estavam contempladas entre as proposições do documento sistematizado.

As conferências temáticas aconteceram no decorrer do processo conferencial com o intuito de dar maior destaque para setores e públicos particulares de atuação no universo da economia solidária. Foram cinco no total, com os seguintes temas: *i)* participação das mulheres; *ii)* inclusão socioeconômica de catadores de material reciclável; *iii)* educação e autogestão; *iv)* ambiente institucional; e *v)* comercialização. Entre elas, o destaque ficou por conta da realização do Encontro das Delegadas da III Conaes – Mulheres e Economia Solidária, em parceria com a Secretaria de Políticas de Mulheres (SPM). Essa conferência temática foi planejada para ser um momento de fortalecimento da participação das mulheres no processo conferencial, tanto no que se refere às estratégias de organização em torno da defesa de suas demandas específicas para o PNES como para seu reconhecimento enquanto sujeito político no processo de construção dos planos estaduais e nacional. A partir dela foram encaminhadas 28 propostas de resolução para a etapa nacional, sendo a conferência temática com o maior número de propostas aprovadas.

A presença da juventude foi outro fator a ser destacado. Jovens de diferentes Unidades da Federação participaram ativamente dos debates e nas proposições finais, além de apresentarem suas moções – entre elas a de apoio ao PL nº 4.471/2012, pelo fim dos autos de resistência. Embora não tenha havido um encontro temático da juventude no âmbito da III Conaes, como houve com as mulheres, um grupo de jovens delegados(as) se reuniu 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, 2015c, p. 7).

Os jovens reafirmam ainda em sua carta que “acolher a juventude é estratégico para o futuro e o projeto de futuro da Economia Solidária”. A plenária final decidiu aprovar uma moção de apoio à carta da juventude. Além dela, outras dez moções foram aprovadas, tratando sobre temas diversos, como defesa das cooperativas sociais, maior atenção para a participação do público com deficiência, repúdio à

proposta de incineração de resíduos sólidos, apoio ao fim dos lixões, entre outros (Brasil, 2015c).

Terminadas as atividades nos quatro dias de programação da etapa nacional, foram aprovadas na plenária final 168 propostas no total, divididas também em quatro eixos temáticos. O eixo de ambiente institucional (eixo 4) foi o que obteve maior número de propostas aprovadas, com 53 no total, seguido por educação e autogestão (eixo 3), com 46; produção, comercialização e consumo solidário (eixo 1) com 41; e crédito e finanças solidárias (eixo 2), que contou com 28 propostas (Brasil, 2015b).

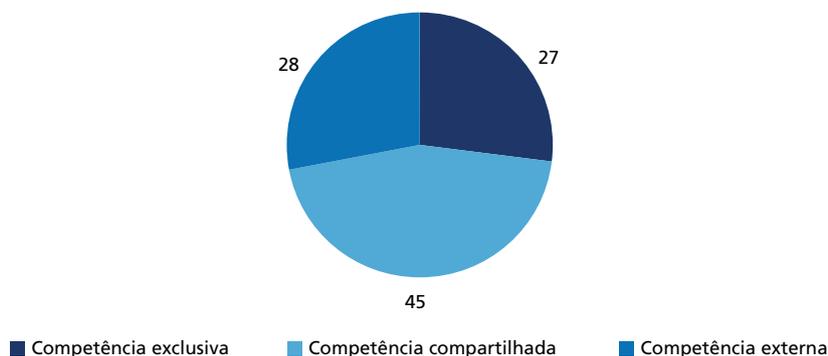
Essas propostas versam sobre os mais diversos assuntos e perpassam diferentes competências institucionais. Os gráficos a seguir apresentam algumas categorizações elaboradas no âmbito dessa pesquisa. No gráfico 2 são plotadas as categorizações sobre o teor das propostas, no qual nota-se que são bem difusas e variadas as intenções manifestadas em seu conjunto. A categoria criação de uma nova ação ou atividade foi a que mais apareceu, com 41 propostas, sendo acompanhada pelas categorias definição de prioridades/incentivos e ampliação do uso ou acesso a programas, com 30 e 24 propostas, respectivamente. No gráfico 3, encontra-se a categorização sobre a abrangência institucional em termos de competência para cada proposta. A categoria competência compartilhada, na qual as propostas envolvem a estrutura específica de governo para as políticas de economia solidária (no caso, a Senaes) em conjunto com outras estruturas, foi a mais identificada, com 45%. As categorias competência exclusiva e competência externa tiveram praticamente a mesma porcentagem. No primeiro caso, trata-se de ações mais específicas relacionadas à competência institucional da Senaes ou de programas já existentes sob sua gestão, o que implica dizer que sua execução depende de outras instâncias ou de novos aportes orçamentários. No segundo, trata-se de ações cuja implementação não seja de nenhuma competência da Senaes, envolvendo, por exemplo, aprovações de leis específicas no Legislativo e decisões referentes a políticas de outras estruturas ministeriais, bem como ações de governos estaduais e municipais. O fato de a maioria das propostas envolver certa articulação institucional, não apenas entre órgãos de governo, mas também junto a entidades da sociedade civil, pode ser um elemento que reforça o apelo da transversalidade que a temática da economia solidária assume no conjunto de suas práticas sociais.

GRÁFICO 2
Categorização dos tipos de intervenção contidos nas propostas



Fonte: Brasil (2015b).
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Categorização das estruturas de competência previstas para cada proposta
(Em %)



Fonte: Brasil (2015b).
Elaboração dos autores.

Durante a etapa nacional da III Conaes, ocorreu também o lançamento do Prêmio de Boas Práticas em Economia Solidária, organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em parceria com a Senaes e o

FBES. Este prêmio teve como objetivo reconhecer e valorizar práticas coletivas 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 à 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 na cidade de Fortaleza.¹⁷ O troféu dado às iniciativas premiadas levou o seu nome.

Enfim, a discussão apresentada nesta subseção a respeito das dimensões participativas e institucionais travadas ao longo da III Conaes, iniciada em meados de 2013, permite uma visão privilegiada de como o instrumento das conferências nacionais pode ser apropriado por grupos sociais diversos e mobilizados 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 se adensando 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, o que, por sua vez, deu-lhe um caráter de continuidade. Nesse contexto, o papel de coordenação exercido pelo CNES foi essencial, uma vez que foi o *locus* de formulação das diretrizes institucionais e da estrutura organizativa da III Conaes, o que aponta para a existência de uma complementaridade ativa entre os diferentes instrumentos de participação deliberativa e a relevância de uma atuação articulada entre eles.

3.3 O PNES

Os processos conferenciais de políticas públicas podem ter produtos finais distintos. Em geral, uma comissão é designada para sintetizar e organizar o conjunto de resoluções, diretrizes e moções aprovadas em sua plenária a serem expressas em um relatório final.

17. Sobre as experiências de finanças solidárias no Brasil, ver Silva (2017b).

Após sua aprovação, o relatório final pode servir para diferentes fins, à medida que se constitui em uma fonte informacional sobre prioridades consensuadas socialmente em torno de um tema para orientação de ações no campo do poder público e da sociedade civil organizada (instrumento de *accountability*). Nesse caso, o encaminhamento dos resultados ocorre de forma mais difusa entre os atores, sem uma clara determinação de seu uso. Ou ainda, o relatório final pode ser sistematizado no formato de plano nacional de ações estratégicas, dentro de uma estrutura que é decidida ao longo do próprio processo conferencial. Existem muitos exemplos desse tipo de encaminhamento, como no caso das conferências nacionais de direitos humanos, de segurança pública, de políticas para mulheres, entre outras (Alencar, Cruxên e Ribeiro, 2015).

A III Conaes apresentou esse segundo tipo de encaminhamento, o que se caracteriza como uma particularidade com relação às anteriores. Como já visto, 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, este 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 2016-2019, a ser utilizado por seus atores para “fomentar e fortalecer políticas de economia solidária no âmbito municipal, estadual e nacional” (Brasil, 2015a, p. 6).¹⁸ Conforme expresso no próprio documento-síntese da conferência, um plano nacional pode ser entendido como:

um instrumento de orientação da política pública, formulado a partir da análise do contexto de uma visão de futuro, a partir dos quais são definidos os objetivos e estratégias, linhas de ação (prioridades), que orientam a formulação de projetos e ações para sua operacionalidade (Brasil, 2014b, p. 10).

O processo conferencial foi todo estruturado sobre esse objetivo, inclusive com a intenção de encadeamento dos planos municipais e estaduais com o plano nacional. Para isso, além de um documento-base para os debates iniciais, foi elaborada de antemão uma estratégia metodológica para orientar a transformação de proposições em planos

18. Sua concepção final foi identificada como a “materialização de um trabalho coletivo realizado na III Conaes, constituindo-se como instrumento fundamental para orientação, monitoramento e avaliação da política pública de economia solidária” (Brasil, 2015a, p. 39).

estruturados nas distintas unidades federativas. 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 4.685/2012 (Silva e Silva, 2015). No plano também consta uma tentativa de definição mais abrangente do próprio conceito de economia solidária para fins de tratamento político institucional, segundo o qual:

a economia solidária expressa formas de organização econômica – e de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo – baseadas no trabalho associado, na autogestão, propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade. São milhares de atividades econômicas realizadas por organizações solidárias: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos etc. (Brasil, 2015a, p. 7).

As diretrizes metodológicas gerais foram definidas a partir da seguinte estrutura: *i)* contextualização: análise das forças e fraquezas e das oportunidades e ameaças para o desenvolvimento da economia solidária no atual contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental; *ii)* objetivos e estratégias: definições estratégicas considerando a análise do contexto e as demandas dos empreendimentos econômicos solidários; e *iii)* linhas de ação e diretrizes operacionais: elaboração de diretrizes operacionais a partir de eixos estratégicos de ação que ofereçam subsídios para a formulação de metas e atividades (Brasil, 2014b). Caberia então ao CNES acolher as deliberações sistematizadas no relatório final da conferência e encaminhá-las 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.¹⁹ Após ser validado por deliberação da plenária final, o CNES encaminhou a submissão do PNEs a um processo de divulgação, inclusive utilizando-se de consulta pelo mecanismo do Participa.br.²⁰

19. A versão completa do plano pode ser acessada em: <<http://www.trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/plano-nacional-de-economia-solidaria>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

20. O Participa.br é uma plataforma *web* livre para redes sociais criada em 2014 pelo governo federal que oferece uma série de ferramentas *on-line*, permitindo maior participação de cidadãos, redes, movimentos sociais e organizações nos processos decisórios para a formulação de políticas públicas. Mais informações em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/seminario/participa.br>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

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 em todas as etapas da III Conaes. Além disso, ele conta com um conjunto de metas, expressas quantitativamente, para a orientação do PPA 2016-2019, que envolvem, em síntese: *i)* o fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação; *ii)* o apoio a grupos sociais específicos que se inserem no universo do trabalho associado; *iii)* a articulação intersetorial com os demais instrumentos de políticas públicas no âmbito das diferentes estruturas de governo; e *iv)* a consolidação institucional de propostas normatizadas em tramitação. 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 correspondentes, envolve um grande desafio de articulação junto a vários órgãos e setores do governo e da sociedade, nos diferentes níveis federativos.

A tabela 2 traça uma síntese do documento final do plano em termos numéricos. Como se vê, ele conta ao todo com 19 objetivos específicos, 35 diretrizes e 94 linhas de ação, distribuídos em torno de seus quatro eixos temáticos.

TABELA 2
Síntese das propostas no PNES

Eixos temáticos	Objetivos específicos	Diretrizes	Linhas de ação
Produção, comercialização e consumo	5	5	27
Financiamento: crédito e finanças solidárias	4	9	13
Educação e autogestão	5	13	31
Ambiente institucional	5	8	23
Total	19	35	94

Fonte: Brasil (2015a).
Elaboração dos autores.

O CNES é reconhecido “enquanto instância nacional de controle social da política pública de economia solidária” e como “responsável pelo acompanhamento e implementação do Plano Nacional de Economia Solidária”. Estariam então a cargo do plenário do CNES as seguintes atribuições: *i)* promoção e divulgação das ações de implementação do PNES; *ii)* monitoramento e avaliação do alcance das metas e linhas de ação do plano; e *iii)* deliberação sobre necessidades de revisão e atualização do plano a partir da avaliação dos resultados alcançados (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, entre outras coisas, promover a articulação e pactuação com órgãos governamentais e instâncias de gestão social – sobretudo outros conselhos – nos níveis federal, estadual e municipal, visando ao atendimento de 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.

Portanto, o PNEs pode ser considerado o produto final e tangível de todo um denso processo em termos de mobilização social e debates em torno de uma área específica de política pública que foi a III Conaes. Para além do teor de suas propostas, ele em si expressa um substrato de consensos e pactuações que surgiu após um encadeamento relativamente longo e complexo de manifestação de interesses vindos de uma rede diversificada de atores que compõem o universo da economia solidária no Brasil, além da própria experiência de mais de dez anos de políticas públicas no governo federal, voltadas para a viabilização de projetos coletivos de desenvolvimento local e geração de trabalho e renda. O espaço institucional da conferência, em complementaridade com o CNES, permitiu uma legitimação oficial para essa construção coletiva, que, apesar das deficiências e das contradições, deixou rastros importantes que permitem compreender a formação de uma agenda nacional de economia solidária, tanto no tocante ao planejamento governamental quanto à própria organização de seu movimento social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conferências nacionais se enquadram em uma rede intrincada de instituições participativas que, apesar de possuírem trajetórias diferenciadas em termos de surgimento e utilização por parte do poder público, ganharam maior centralidade a partir de 2003. No caso específico das Conaes, as discussões apresentadas neste trabalho permitem compreendê-las como espaços participativos bastante relevantes 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 em sua etapa nacional,

uma série de outras etapas e processos ocorreu tanto antes como 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 significativas em termos de legitimação política das demandas coletivas de distintos segmentos sociais.

Em particular, a III Conaes foi marcada por todos esses elementos e ainda apresentou componentes novos para a trajetória institucional da economia solidária na agenda governamental. Seu foco principal, como demonstram a descrição de seus objetivos e o tema escolhido, foi a construção de um plano estruturado que articulasse as várias ações de organizações públicas e privadas com interface (direta e indireta) com as dinâmicas que caracterizam o universo da economia solidária em todo o território nacional.

A diversidade sociocultural bastante significativa com que se caracterizou a composição dessa conferência mostrou toda a heterogeneidade da economia solidária no Brasil, o que enriquece seu movimento social em termos de representatividade, mas que também pode implicar dificuldades de conciliar interesses às vezes conflitantes no tocante ao estabelecimento de prioridades. Por isso, a manutenção das estruturas coletivas do movimento nacional de economia solidária, organizado em torno do FBES e dos respectivos fóruns estaduais e municipais, permanece como elemento central para se buscar maior coerência organizativa, além da definição de consensos internos que permitam uma problematização contínua das ações e projetos. Ademais, foi fundamental que a III Conaes garantisse a manifestação dessa diversidade ao longo de todo o seu cronograma.

Portanto, pode-se dizer que o processo das conferências de economia solidária foi apropriado pela parcela da sociedade civil envolvida em sua temática como um elo entre seus repertórios tradicionais de mobilização e a abertura de um canal oficial de contato com a representação do poder público para a vocalização de suas demandas. A participação do movimento de economia solidária nos momentos de decisão do sequenciamento metodológico e das diretrizes gerais de funcionamento, e posteriormente em cada uma de suas etapas de realização, demonstra não apenas o compromisso com a temática em si, mas também a valorização desse espaço institucional como algo a ser disputado de fato, seja como instrumento de construção de pactuações e consensos,

seja como local de explicitação de contradições e divergências de posicionamentos. Certamente, mais do que o PNES em si, a construção interativa e dialógica de todo o processo foi, por si própria, o principal resultado a ser destacado, dado seu potencial de aprendizado democrático e de aproximação estratégica de públicos diferenciados em torno de causas similares de ação coletiva.

No entanto, é importante ressaltar, por fim, que o momento no qual se redige este texto é marcado por um cenário de grave crise econômica e institucional que se reflete diretamente na condução da agenda de governo no Brasil. Há indícios de que as estruturas de deliberação participativa perderam sua relativa relevância, e temas importantes de política social vêm sendo comprometidos em termos orçamentários devido à condução fiscal no país. Nesse sentido, tanto as conferências nacionais (bem como os demais formais de IDPs) quanto a própria política de economia solidária encontram-se em situações de riscos de descontinuidade, de modo que nada garante a realização de uma IV Conaes em 2018, que seria um acontecimento importante de avaliação do plano construído na conferência anterior e também para debater a inserção da temática da economia solidária nos desafios que o atual contexto histórico evidencia para o país.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALENCAR, J. L.; CRUXÊN, I.; RIBEIRO, U. Participação social no planejamento federal: um olhar a partir das conferências nacionais de políticas públicas. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

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? **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 54, 2013.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, 2016.

ALMEIDA, D. R. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

ALMEIDA, R. A. **Gestão democrática na formatação de políticas públicas**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

BERTUCCI, J. O. A política de economia solidária e as diretrizes da Conaes. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 43, 2010.

BRASIL. Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006, Brasília. **Anais...** Brasília: MTE; MDS; MDA, 2006.

_____. **Documento-base da II Conferência Nacional de Economia Solidária**. Brasília: MTE, 2010.

_____. **III Conaes** – documento das prioridades temáticas. Brasília: MTE, 2014a.

_____. **III 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.

_____. **III Conaes** – deliberações. Brasília: MTE, 2015b.

_____. **III Conaes** – moções. Brasília: MTE, 2015c.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **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. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 48, 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) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

_____. Conferências nacionais de economia solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 57, 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**, Brasília, n. 7, 2012.

FBES – FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Um olhar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária sobre a II Conferência Nacional de Economia Solidária. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 44, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Trabalho e renda. **Políticas Sociais** – acompanhamento e análise, Brasília, n. 21, 2013.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. **La innovación democrática en América Latina**. Ciudad de México: Ciesas; Editorial Universidad Veracruzana, 2010.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 54, 2013.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, 2013.

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, 2011.

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

PINTO, C. As conferências nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2006.

PIRES, R. R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, n. 3, 2011.

SILVA, E. R. A. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378).

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. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 58, 2015.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 54, 2013.

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**, [s. l.], v. 4, n. 7, 2010.

_____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil: uma contribuição para o debate. **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 47, 2011.

_____. **Trabalho associativo, identidades territoriais e desenvolvimento sustentável**: o caso da associação de apicultores da região do Alto Turi Maranhense. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1945).

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

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa**: uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão). No prelo.

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

SINGER, P. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 56, 2014.

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. R. C. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, C. H. L. *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1735).

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FARIA, M. S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Boletim Mercado de Trabalho** – conjuntura e análise, Brasília, n. 48, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinicius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

