

## **CONFERÊNCIAS NACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: uma análise da efetividade da III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais**

*NATIONAL CONFERENCES AND SOCIAL PARTICIPATION: an analysis of the effectiveness of the III State Conference on Social Economy in Minas Gerais*

**Flávia de Paula Duque Brasil<sup>1</sup>**  
**Bruno Dias Magalhães<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo analisar a efetividade da III Conferência Estadual de Economia Solidária, realizada em Minas Gerais, e as principais condicionantes que potencializaram e limitaram seus resultados. Segundo a literatura especializada, as conferências de políticas públicas encampam formas de participação, deliberação e representação, voltando-se para o agendamento, proposições e acompanhamento das políticas em foco. Por outro lado, a questão da efetividade tem recebido atenção crescente na literatura, ainda que seja relativamente pouco investigada. Para analisar a efetividade no caso focalizado, adotou-se o modelo proposto por Petinelli (2013), que verifica o grau de incorporação das proposições eleitas pela conferência, para as quais há competência de execução do órgão gestor, seja ela exclusiva ou compartilhada, no plano plurianual de ação governamental. A pesquisa recorreu a levantamentos documentais junto a órgãos e legislação estaduais, além de revisão bibliográfica. Os resultados apontam para um nível médio de efetividade, atuando como condicionantes potencializadoras dos resultados a convergência do projeto político do Governo Estadual pós eleições de 2014 com os objetivos da política pública de Economia Solidária, o desenho institucional da conferência, sobretudo no tocante à participação e voz dos participantes e o grau de organização da sociedade civil.

**Palavras-chave:** Conferências, Participação social, Economia Solidária.

### **ABSTRACT**

The present paper aims to analyze the effectiveness of the III Solidarity Economy Public Policy Conference and the most relevant aspects that could have contributed or limited its results. Known as one of the most used participative institutions in all governmental forums, the public policy conference are important strategies of a democratic process of agenda setting, built upon participative, deliberative and representative mechanisms. The study of the effectiveness of the conferences has been receiving growing attention on the recent literature, although it should inspire further investigations. To analyze this case's effectiveness, we adopted the model proposed by Petinelli (2013), which verifies the elected proposition's incorporation level at the governmental strategy, especially by those propositions that have exclusive or shared implementation responsibility by one specific agency within the Minas Gerais State Government, the Labor and Social Development State Secretary. The research involves documental and legislation analysis, as well as a bibliography revision. The model affirms that the III Economy Solidarity Public Policy Conference reached medium effectiveness. As contributing aspects, we highlight the convergence of the state government's political strategy after 2014 elections towards

---

<sup>1</sup> Professora e pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Doutora e Mestra em Sociologia pela UFMG. E-mail: flaviadukebrasil@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Democracia y Buen Gobierno pela Universidad de Salamanca. Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: bdmagalhaes@gmail.com.

the public policy objectives, the conference's institutional design and the civil society's organization level. As limiting aspects, there are the low level of this policy institutionalization, limited participant's representativeness and some internal conflicts among civil society's groups. Finally, we stress the importance to continue investigating the State Government's capacity to implement the elected propositions after recognizing them as part of its own political strategy.

**Keywords:** Conferences, Social Participation, Solidarity Economy

## 1. Introdução

Após a redemocratização de 1988, que se constituiu como marco para a participação social no Brasil, observou-se uma tendência de surgimento de uma pluralidade de instituições participativas, traduzidas em diversas formas de incorporação da sociedade civil nas deliberações públicas. As conferências de políticas públicas surgiram neste contexto, combinando lógicas de representação, participação e deliberação, que objetivam a construção de uma agenda de diretrizes, não vinculante, para determinada temática pública. Não obstante sua ampla utilização nas mais diversas áreas, apenas na última década começou-se a investigar mais profundamente sobre a efetividade das conferências, um campo de estudo inovador que apresenta resultados incipientes.

Nesse sentido, o presente artigo objetiva analisar a efetividade da III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais, etapa necessária à participação do Estado da Conferência Nacional. Realizada em sua III edição, pode-se dizer que as Conferências de Economia Solidária já se encontram consolidadas, tanto no âmbito nacional quanto em Minas Gerais, possuindo desenho institucional típico e ampla mobilização. Para analisar a efetividade, utilizou-se o modelo analítico proposto por Petinelli (2013), assim como a análise quali-quantitativa acerca da incorporação das diretrizes eleitas pela conferência nos instrumentos de planejamento estaduais, bem como as condicionantes que potencializaram ou limitaram tal resultado.

Para tanto, o artigo se divide em seis seções. Além desta introdução, a seção dois traz uma revisão teórica sobre o fenômeno da participação social no Brasil e sobre as conferências de políticas públicas. A seção seguinte apresenta o modelo analítico utilizado para avaliar a efetividade. A quarta seção, por sua vez, traz o histórico da Economia Solidária enquanto movimento social e política pública, bem como traz o relato sobre o desenho constitucional da III Conferência estadual. A quinta seção revela a análise dos dados, após aplicação do modelo analítico no caso concreto. Finalmente, a última seção realiza as considerações finais e aponta novas possibilidades de estudo.

## 2. Instituições Participativas e Conferências Nacionais

O século XX foi marcado pela centralidade do debate democrático em paralelo à instituição e consolidação da democracia enquanto sistema institucional em um número significativamente amplo e crescente de países (WARREN, 2002). Ampliaram-se os debates acerca da qualidade democrática a partir da segunda metade do século, problematizando-se a insuficiência das democracias liberais contemporâneas e

moldando possibilidades de democratização para além dos arranjos formais da democracia representativa, delineando-se as concepções de democracia participativa e deliberativa. (AVRITZER, 2000; WARREN, 2002; CARNEIRO; BRASIL, 2014; MAGALHÃES; LADEIRA ;BRASIL, 2015).

Nessa linha, desafiam-se os limites da concepção elitista tradicional de democracia, entendida apenas como um sistema representativo monopolista, que tem no parlamento sua instância exclusiva de deliberação e tomada de decisões. Assume-se a ampliação das formas de participação nas tomadas de decisão, remetendo ao aspecto decisional, que se conjugam formas de deliberação referidas à dimensão comunicativa e dialógica, gerando a possibilidade da coordenação por meio do entendimento intersubjetivo (DRYZEK, 1994; AVRITZER, 2000; WARREN, 2002). Nos termos de Cohen, Fung (2006), tem-se, assim, formas de participação-deliberativa: a) na sociedade civil, por meio de suas práticas de organização e mobilização; b) em arranjos institucionais desenhados para a participação social nas tomadas de decisão. Neste último caso, ao envolver-se governo e sociedade em arranjos institucionais endereçados à participação nos processos decisórios, Fung (2006) indica que se configura a governança participativa.

No cenário das últimas décadas do século anterior, emergiram novas formas de ação coletiva da sociedade civil, que reivindicaram inclusão política e participação nos processos decisórios no âmbito institucional, em especial no decurso dos processos de democratização do Brasil e da América Latina. Em resposta a essas pressões, a partir deste contexto apresentaram-se projetos societários e novas experiências, que se revelam destacadamente em novos desenhos institucionais participativos. (AVRITZER, 2008, 2013; MAGALHÃES E MARRA 2011; BRASIL E CARNEIRO; 2011). Tais arranjos traduzem-se no que Avritzer (2008, p. 3) denominou de instituições participativas (IPs), entendidas como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas” (AVRITZER, 2008). Nas instituições participativas, para além da participação e deliberação nos termos referidos, tem-se ainda a presença de mecanismos de representação, por meio de delegados ou de conselheiros que representam os diversos segmentos sociais nos respectivos campos temáticos ou da política pública.

No Brasil as Instituições Participativas surgiram em inúmeros formatos e experiências, notoriamente após o processo de redemocratização da década de 1980, marcado pela mobilização de atores coletivos que se organizaram a partir de diversas bases sociais e se articularam, formulando plataformas e proposições nos diversos campos de políticas (BRASIL e CARNEIRO, 2014, p. 6). Como marco da democratização, a CF-88 institucionaliza a participação social prevista em diversos mecanismos, bem como na exigência de participação nas políticas públicas e no planejamento, e de criação de conselhos de políticas sociais. Nessa direção, a legislação das políticas sociais subsequente exige a criação de conselhos gestores como requisito para repasse de fundos, impulsionando sua criação.

Para além dos requisitos legais, tem-se nos anos 1990 a institucionalização de uma miríade de IPs (obrigatórias ou não), como os orçamentos participativos, os conselhos, a participação em planos diretores e as conferências de políticas públicas. Conforme Tatagiba, (2006, p.138) tem-se um celeiro de experiências democráticas inovadoras, inicialmente de forma mais preponderante nas administrações locais, marcadas pelo “[...] desafio de construir relações mais democráticas pautadas pela possibilidade de expressão da pluralidade, do diálogo e do enfrentamento crítico-propositivo, visando a solução de situações problemáticas. “

Assim, ao longo década de 1990 mostra-se uma tendência que se mantém até o presente de criação de uma pluralidade de IPs, expressivas quanto ao seu numero e diversidade de arranjos, sobretudo no âmbito local. (BRASIL; CARNEIRO, 2011). Para Avritzer (2011; 2013) isso constituiu um tecido social e institucional que permitiu, a partir de 2003, o alargamento da infraestrutura participativa no âmbito federal. Tal alargamento evidencia-se no redesenho e ampliação dos conselhos, na ampliação do número e escopo temático das conferências, assim como seu potencial inclusivo. Nesse sentido, de acordo com Souza et al. (2013, p.26) considerando apenas o período entre 2003 e 2011 foram realizadas 82 conferências.<sup>3</sup>

De acordo com Pogrebinshi e Santos (2011, p. 261-262), a partir de 2003 as conferências tornam-se mais expressivas numericamente, mais abrangentes com ampliação dos temas que as constituem e mais inclusivas, seja pela ampliação do número de participantes, seja pela introdução de novos temas voltados para os direitos das minorias. Para os autores, é também a partir de 2003 que se pode dizer que “as conferências nacionais, inobstante o seu caráter consultivo e não vinculante, assumem feição propriamente participativa, deliberativa, normativa e representativa”. Pogrebinshi e Santos, (2011, p. 261), ao lado de destacar a dimensão de representação das conferencias nacionais, assim as caracterizam:

“As conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final.”

As conferências são caracterizadas por Faria et al (2012), como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública. Elas constituem espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública. Assim, pode-se dizer que a dinâmica da conferência combina formas de ações representativas, participativas e deliberativas.

Faria et al. (2013) destacam as conferências como parte de um sistema integrado de deliberação, no qual se colocam vários espaços de participação e deliberação, formais e informais que apresentam conexões. No caso das conferencias nacionais pode-se destacar as suas etapas nos três níveis de governo que se interligam, ao lado dos conselhos aos quais se vinculam e as organizações da sociedade civil. Pires e Vaz (2013) abordam as conferências por seu aspecto de “interface socioestatal”. O conceito desenvolvido pelos autores tem em vista ampliar o escopo analítico, a partir da percepção de que as formas de relação

<sup>3</sup> Destaca-se que as Conferencias em si não constituem novidade, tendo sido criadas no governo Vargas em 1937 nas áreas de saúde e educação, com realização em 1941. Contudo, a participação social era restrita e seu caráter era mais político-administrativo voltado para a articulação das ações nos três níveis de governo e, a despeito de seu desenho descentralizado, com o propósito de controle pelo governo central. A histórica Conferência de Saúde realizada em 1986, demarca inflexões a partir da mobilização e participação intensas e de suas propostas que vem a desembocar na CF-88 e Legislação do Sistema Único de Saúde. Outro marco das conferencias é a CF-88 e a legislação infraconstitucional das políticas sociais subsequentes.

entre Estado e sociedade vão além da participação nos fóruns públicos, mas também incluem interações presenciais e não presenciais, de maneira permanente, regular, esporádica ou eventual, bem como na medida em que se reconhece a importância do envolvimento dos sujeitos estatais nos processos de participação.

As conferências marcam-se pela participação — deliberativa em etapas, articulando das três esferas de governo em um determinado campo temático ou de políticas, com um desenho ascendente, canalizando demandas e propostas que desembocam na etapa nacional. Como indicado por Souza et al (2013), as conferências tipicamente têm por objetivos o agendamento, formulação de diretrizes e acompanhamento das políticas, além da participação. Em outros termos, de acordo com Magalhães et al. (2015) caracterizam-se por produzir amplas discussões em torno de temas específicos, constituindo canais eficazes de canalização das demandas sociais, marcadas por amplas possibilidades de participação, reduzidos custos e alto aprendizado, tanto para o ator social, quanto para o ator estatal.

A efetividade das IPs de forma geral, incluindo as conferências, tem recebido destacada atenção na última década. Cortes (2011) indica que as conferências interferem na formação da agenda de debates setoriais e favorecem a explicitação de demandas sociais locais, constituindo mecanismos eficazes que canalizam demandas sociais e propiciam a avaliação de serviços públicos, mas nem sempre resultam em políticas que de fato são implementadas. Petinelli (2013) destaca que, não obstante a grande expansão das conferências na última década houve uma desconfiança inicial dos representantes da sociedade civil em relação à capacidade desses espaços de atingirem seu objetivo de propor diretrizes políticas capazes de influenciar a decisão dos governantes. Alguns estudos produzidos recentemente mostraram que há efetiva incorporação de proposições estabelecidas pelas conferências nas políticas públicas, embora exista notável variação de resultados entre as diversas conferências. (PETINELLI, 2013). É a partir de tal entendimento que se realiza uma análise preliminar da efetividade da III Conferência Estadual de Economia Solidária do Estado de Minas Gerais, realizada em 2014.

### 3. Modelo de Análise de Efetividade de Conferências

Adota-se a metodologia desenvolvida por Petinelli (2013) para avaliação da efetividade das conferências de políticas públicas, identificando os efeitos de alguns de seus condicionantes, a saber: contexto político, tipo de política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional da conferência. Assim, aborda-se brevemente o modelo, de modo a buscar entender o papel de cada condicionante.

Para avaliar a efetividade das conferências em políticas públicas, alguns estudos recentes têm utilizado o grau de recepção das diretrizes eleitas na lei de planejamento plurianual de ação (PPA), que em Minas Gerais se denomina Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG (PETINELLI, 2013; PIRES E VAZ, 2013). Dentre eles, o estudo de Pires e Vaz avança mais em relação à análise do papel do ator estatal no processo de conversão das diretrizes das conferências em políticas públicas, enquanto que a pesquisa de Petinelli caminha na análise das condicionantes, de forma ampla, que podem influenciar este processo. Segundo a autora, as recomendações das conferências de políticas públicas devem ser classificadas, primeiramente, em três categorias, a saber: a) de competência exclusiva do órgão executivo responsável pela política pública em análise; b) de competência compartilhada entre este órgão e outras instâncias de

atuação pública; ou c) de competência exclusiva de outros órgãos, hipótese em que a proposição não deve ser contabilizada para efeitos de análise da efetividade.

Petinelli (2013) considera ainda que a conferência possuiu efetividade: a) nula, quando nenhuma das recomendações foi recepcionada pelo Governo; b) baixa, quando 1% a 30% das recomendações foram recepcionadas; c) média, quando 31% a 70% das recomendações foram recepcionadas; e alta, quando 71% a 100% das recomendações foram recepcionadas.

A partir desse ponto, a autora propõe condicionantes que podem influenciar na efetividade das conferências. Trata-se de um conjunto de variáveis contextuais, políticas e institucionais, inspiradas na literatura a respeito da efetividade da participação social. O primeiro aspecto – também enfatizado em Avritzer (2009) – é contexto político, que diz respeito ao tipo de coalizão governativa no poder, ao modelo de administração pública adotado, a vontade política do grupo que governa e a convergência dos projetos da sociedade civil e da sociedade política. De forma complementar ao cenário político, a autora avalia ainda a natureza da política pública em questão, sobretudo em relação a sua intersectorialidade, isto é, à maneira como se relaciona com as demais políticas públicas, e seu grau de descentralização. A intersectorialidade traz a dependência de outros elementos para a garantia da efetividade, sobretudo porque um órgão apenas não consegue definir todos os rumos de determinada política. Já o grau de descentralização diz respeito à autonomia que os atores setoriais e locais possuem para executar e inovar na política em questão, podendo medir sua porosidade a estratégias *bottom up* de solução de problemas.

Outro aspecto que a autora aponta converge com a perspectiva de Avritzer (2008), que destaca a relevância do perfil da sociedade civil. Para Petinelli (2013), sobretudo em políticas públicas marcadas por forte influência da sociedade civil, importa como os movimentos sociais estão organizados. Petinelli (2013) analisa esse aspecto mediante do processo de formação da sociedade civil, se *bottom up* ou *top down*, de sua relação com o Estado, se direta ou indireta, e de seu grau de unidade. Este aspecto é analisado sobre o prisma da coesão de demandas entre os vários grupos societários e a disputa de poder intrínseca a eles, se harmoniosa ou conflituosa.

Finalmente, aponta-se o desenho institucional, que constitui uma discussão que tem ganhado relevo no campo da participação (AVRITZER, 2008; FUNG, 2006; BRASIL, CARNEIRO, 2011). A autora analisa o desenho sob a ótica de sua representatividade e dinâmica participativa. A representatividade avalia se os grupos que compõem a conferência refletem o espectro da sociedade civil envolvidos de determinada política pública. Já a dinâmica participativa avalia sobretudo a capacidade de voz e decisão dos variados grupos para a eleição das recomendações. Indicado o modelo de análise da efetividade das conferências a partir de seus principais condicionantes, parte-se para a abordagem do caso da III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais.

#### 4. Contextualizando a III Conferência Estadual de Economia Solidária

Marcada pelo processo de fomento de novas forças produtivas e novas relações de produção, a Economia Solidária vem se consolidando no Brasil como modo alternativo de promoção do desenvolvimento, com princípios notadamente sustentáveis e igualitários, a favor da redistribuição dos frutos do crescimento em

prol dos marginalizados da produção social. Impulsionada na década de 1990 enquanto movimento social, em resposta à crise econômica vivenciada, a Economia Solidária alcança o grau de institucionalização de política pública com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no ano de 2003 (SINGER, 2004). Sem embargo, mais de uma década depois de alcançado este patamar, a política de economia solidária ainda carece de uma norma reguladora federal, denunciando seu baixo grau de maturidade institucional no cenário nacional.

É nesse contexto que se realizou a I CONAES em 2006, convocada pelos Ministérios do Trabalho, de Desenvolvimento Agrário e de Desenvolvimento Social. Como o Conselho Nacional de Economia Solidária estava nesse momento ainda em construção, a Comissão Organizadora da Conferência foi composta por representantes dos referidos órgãos e de entidades da sociedade civil que viriam integrar tal conselho. A II CONAES ocorreu em 2010, já com o CNES em funcionamento (CUNHA, 2014). Conforme Cunha, que analisou ambas experiências, as iniciativas de realização de conferências de políticas públicas para a área de Economia Solidária surgem da interseção do estímulo à participação no governo Lula com a própria dinâmica de participação social dos atores da sociedade civil nesse campo.

No que se refere aos antecedentes da Economia Solidária no Estado de Minas Gerais, impulsionados pela participação social e pela crise de desemprego, o movimento social reunido em torno da temática começa a ganhar força através das ações “Grupo de Trabalho em Alternativas de Geração de Renda da Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Belo Horizonte”, contando com o apoio de entidades ligadas à Igreja Católica e à luta sindical, como a Cáritas e CUT. Acompanhando o cenário nacional, em 2001 é criado o Fórum Mineiro de Economia Solidária que conduz espaços de debates em conjunto com o legislativo estadual, logrando aprovar, no ano de 2004, a política estadual de fomento à economia popular solidária, lei 15.028/2004. Nesse período é criado um setor específico para abrigar institucionalmente esta política pública, o que ocorreu na pasta de desenvolvimento social do estado. Tal estrutura ainda existente no ano de 2015, organizada sob a forma de Diretoria de Economia Solidária e Empreendedorismo, na Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE). Além disso, com o advento da Lei 15.028/2004 foi instituído o Conselho Estadual de Economia Popular Solidária (CEEPS).

Mesmo tendo atingido um grau de institucionalização superior ao cenário nacional, com a conquista da Lei, a política de economia solidária em Minas contou com escassos recursos próprios, sendo sua atuação financiada em grande medida por emendas populares conquistadas pelo movimento junto à Assembleia Estadual ou por repasses voluntários do governo federal, em específico da SENAES. Não obstante esse cenário, Minas Gerais cumpriu com a obrigação de realizar as etapas estaduais em todas as edições de conferências de políticas públicas, com crescente grau de organização e resultados. Atribui-se parte dessa trajetória ao permanente esforço de articulação do movimento social e de operacionalização administrativa por parte de gestores públicos engajados com a temática.

A III Conferência Estadual de Economia Solidária, objeto de análise do presente artigo, ocorreu em 2014 como etapa necessária para a participação dos delegados do Estado na também terceira edição da conferência nacional, ocorrida no mesmo ano. Tanto a etapa nacional, quanto a etapa estadual de Minas Gerais, foram convocadas pelos respectivos conselhos de economia solidária, com a diferença de que a nacional contou com uma resolução publicada no Diário Oficial da União no dia 09 de julho de 2013.

Houve ainda, como documentos norteadores de todas as etapas, um texto de referência<sup>4</sup>, construído pela Secretaria Nacional de Economia Solidária e aprovado pelo Conselho Nacional, que trazia a contextualização, o histórico das conferências e o balanço da política pública no âmbito nacional.

Em Minas Gerais, a comissão organizadora estadual seguiu as diretrizes metodológicas nacionais, concentrando seus esforços nos aspectos logísticos e de mobilização para produção do evento. De forma inovadora, o Estado de Minas contou com a organização de um seminário, ocorrido posterior à conferência, para detalhar as propostas eleitas e construir um documento síntese, denominado Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária. O detalhamento foi feito com base na definição das variáveis “Porque; O que; Quem; Quando, Onde; e Como”, em uma adaptação livre da metodologia 5W2H.

O desenho institucional da conferência seguiu o padrão habitual para as conferências no Brasil, promovendo etapas municipais e regionais e sendo os delegados eleitos primeiramente a partir de uma escolha livre, no âmbito municipal ou regional, e posteriormente a partir do percentual cabível a cada delegação, na etapa estadual. Para a conferência estadual, foi reservado um percentual de participação de 50% para empreendimentos solidários, 25% para entidades da sociedade civil organizada e 25% para representantes do setor público (MAGALHÃES, LADEIRA e BRASIL, 2015).

A análise de Magalhães *et al* (2015) sobre a dinâmica da participação na III Conferência, indicou a concentração de atores da sociedade civil e estatais na comissão organizadora, embora houvesse maior participação de empreendedores solidários durante a conferência. Notou-se a ausência de critérios claros e transparentes de seleção dos participantes e delegados, o que dificulta a entrada de novos atores no processo de deliberação promovido, bem como a representação de temáticas variadas relacionadas à superação dos desafios locais. Identificou-se ainda a existência de uma pluralidade de interesses entre os atores participantes, reduzindo o foco das proposições eleitas. Contudo, diante de todos os fatores, a experiência foi considerada positiva do ponto de vista da circulação de informações entre poder público e sociedade, embora sua efetividade ainda era encarada apenas como aposta para o cenário futuro, de um lado potencializada pelo alto grau de mobilização e participação alcançado, ainda que sob as condições elencadas. Por outro lado, no entanto, tal efetividade poderia ser comprometida pelo moderado grau de institucionalização da política pública em Minas Gerais e no Governo Federal.

##### **5. Análise da Efetividade da III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais**

De modo a aplicar a metodologia elaborada por Petinelli (2013) ao caso concreto da III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais e seus desdobramentos, é preciso inicialmente fazer uma análise das variáveis propostas pela autora à luz das características da relação existente entre a sociedade civil, aqui entendida como o Movimento Mineiro de Economia Solidária e o órgão executor da política pública, aqui entendido como a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. Além disso, é preciso distinguir dois momentos, a saber: (a) o de realização da conferência, no ano de 2014; e (b) o de formulação de políticas públicas, no ano de 2015, com a construção do PPAG 2016-2019.

<sup>4</sup> Disponível: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814373793B0143BB08893640E8/Texto%20de%20Refer%C3%Aancia%20-%20Gr%C3%A1fica.pdf>, acesso em 04 de dezembro de 2015.

Tal diferenciação é fundamental, pois após as eleições de 2014, assume o Governo do Estado de Minas uma nova coalizão e projeto político, de matriz essencialmente diferente do grupo anterior. Após 12 anos de um governo formado por uma coalizão dos partidos PSDB, DEM e PP, entre outros, é eleito em 2015 um governo formado pela coalizão PT, PMDB e PCdoB, entre outros<sup>5</sup>. É razoável afirmar que o governo eleito para o quadriênio 2015-2018 possui maior sustentabilidade de movimentos sociais ligados à temática abordada por este artigo, dentre os quais destaca-se o Fórum Mineiro de Economia Solidária, e cuja plataforma de governo incorpora, ao menos no discurso, a participação social como eixo fundamental, sob o lema “Ouvir para Governar”. Tal estratégia de governo constitui-se em alternativa política ao anterior foco gerencial, compreendido pela implantação pelos governos do PSDB das reformas administrativas de 1ª, 2ª e 3ª geração adstritas ao campo da Nova Gestão Pública (“Choque de Gestão” – 2003/2006; “Estado para Resultados” – 2007/2010; e “Gestão para a Cidadania” – 2011/2014). Feita a diferenciação, o quadro abaixo sintetiza a análise dos aspectos trazidos por Petinelli (2013) à luz do caso em questão:

**Quadro 1: Análise das condicionantes de efetividade da conferência de economia solidária**

Aspecto	Variável	2014 Momento da Conferência	2015 Momento de Formação das Políticas Públicas
<b>Contexto Político</b>	Vontade Política	Média +-	Alta +
	Projetos da Sociedade Civil e Política	Pouco Convergentes -	Muito Convergentes +
	Tipo de Relação entre a Sociedade Civil e Política	Razoavelmente harmoniosa +-	Harmoniosa +
<b>Natureza da Política Pública</b>	Intersetorialidade	Média +-	Média +-
	Descentralização	Média +-	Média +-
<b>Organização da Sociedade Civil</b>	Processo de Formação	De baixo para cima +	De baixo para cima +
	Relação com o Estado	Direta +	Direta +
	Grau de Unidade	Consenso em projeto, com conflito interno +-	Consenso em projeto, com conflito interno +-
<b>Desenho Institucional da Conferência</b>	Dinâmica Representativa	Média +-	
	Dinâmica Participativa	Alta +	

Fonte: elaboração própria

Em relação ao contexto político, pode-se perceber uma considerável mudança em relação à temática de economia solidária após a posse do novo governo em 2015. Não só devido ao fato do grupo político que assume a pasta responsável pela temática no governo possuir maior consciência sobre o projeto da economia solidária enquanto desenvolvimento sustentável e igualitário, como também pela convergência

<sup>5</sup> Dados coletados das coligações eleitorais registradas no Tribunal Superior Eleitoral para os candidatos vencedores das eleições majoritárias de 2002, 2006, 2010 e 2014 para o cargo de Governador do Estado de Minas Gerais.

de atuação política entre este grupo e diversas lideranças do próprio movimento de economia solidária no estado de Minas Gerais. Se a conferência no ano de 2014 contou com uma vontade política mediana, com dificuldades na liberação dos recursos orçamentários (oriundos de emenda popular ou de repasse do governo federal) e sem a presença do representante máximo da instituição durante o evento<sup>6</sup>, seus resultados em 2015 foram amplamente comemorados e respeitados pelo novo grupo político, tendo sido o Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Solidária, construído com as diretrizes eleitas na conferência, entregue pessoalmente ao novo secretário da pasta estadual, que solicitou encontro detalhado para explicação das diretrizes junto ao movimento social. O encontro foi realizado, tal como solicitado.

Já em relação ao grau de institucionalização da política pública, já foi mencionado anteriormente que se trata de um grau moderado em relação às normativas e orientações legais. Em relação à intersetorialidade, diversas ações de economia solidária não dependem de outras políticas públicas, sobretudo as ações de formação, comercialização e assessoramento técnico. Entretanto, ao pensarmos a política pública enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável local, traduzindo-se em distribuição de renda e empoderamento dos grupos produtivos solidários, faz-se necessária a interlocução com ações de instalação de infraestrutura e fortalecimento das cadeias produtivas regionais. Diante disso, a política pública foi classificada com grau mediano em relação à intersetorialidade. Finalmente, no tocante à descentralização, percebe-se que os Estados e municípios possuem razoável grau de autonomia e possibilidade de inovação nas ações de economia solidária e na própria organização das etapas locais e estaduais das conferências, não obstante terem que cumprir com algumas diretrizes nacionais, sobretudo as das plenárias realizadas pelo movimento social e as proposições elaboradas pela Secretaria Nacional em conjunto com o Conselho Nacional de Economia Solidária. Sem embargo, não há registros ainda construções bottom-up de iniciativas que tenham se tornado diretrizes amplas institucionalizadas. Diante disso, classificou-se a política pública com grau mediano de descentralização.

Em relação à organização da sociedade civil, aqui entendida como o movimento estadual de economia popular solidária de Minas Gerais, pelo próprio histórico de formação popular da política pública pode-se dizer que se trata de uma sociedade civil organizada a partir de formulações bottom-up. Além disso, tanto no ano de 2014, quanto em 2015, os representantes do movimento social possuíam relação direta com os gestores estaduais, seja por meio do conselho estadual, que se reuniu em periodicidade mensal desde o final de 2013 (sendo que a lei exige uma frequência bimestral), seja por meio de audiências presenciais programadas com os gabinetes ou em encontros periódicos e esporádicos com os gestores. Finalmente, em relação à convergência entre os grupos que compõem a sociedade civil, percebe-se que, não obstante haver clareza e coesão na definição dos rumos, há certo conflito nas disputas internas, nem sempre harmoniosas, o que não é necessariamente problemático.

Em relação ao desenho institucional da conferência, pode-se perceber que apesar da alta mobilização social, a ausência de critérios de seleção bem definidos para as etapas municipal ou regional acabam por não garantir uma representatividade de público tão abrangente, predominando os grupos mais

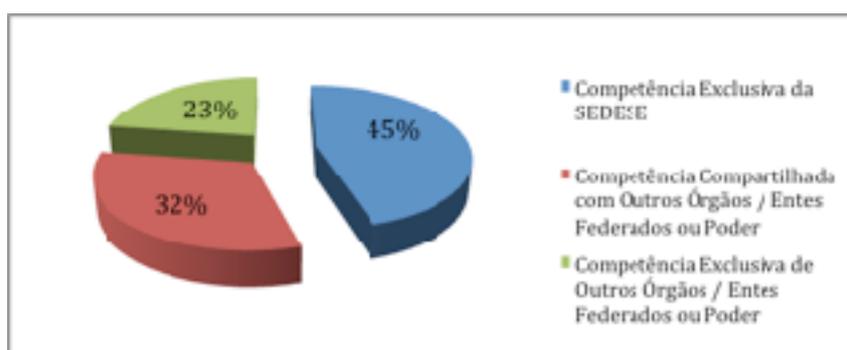
---

<sup>6</sup> Contudo, contou com a presença do Subsecretário da pasta, bem como da presença do Secretário Nacional Adjunto de Economia Solidária.

empoderados dentro do próprio movimento. Já quanto à dinâmica da participação que se estabeleceu mediante grupos de trabalho temáticos com amplo direito a voz a todos os participantes, seguidos de votação plenária para as propostas, pode-se classificar este quesito como alto.

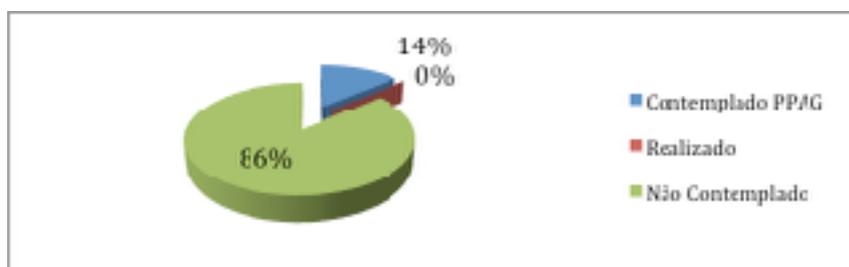
A partir da descrição das condicionantes, parte-se para a análise dos resultados da conferência de economia solidária, aqui entendidos em sua tradução na Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2017 ou de sua realização enquanto ação concreta. Utilizaremos como controle o ano de 2015, pois submetido à legislação programática anterior à Conferência, a saber, o PPAG 2011-2015. Para realizar tal análise, classificamos as propostas eleitas pela Conferência em três categorias, a saber: (a) de competência exclusiva da SEDESE; (b) de competência compartilhada com outros órgãos / entes federados ou poderes, neste âmbito incluindo propostas ao executivo que pressupõem ações conjuntas de outros órgãos ou instâncias federativas e até complementos em atuações legislativas legislativa; e (c) de competência exclusiva de outros órgãos, entes federados ou poderes. O gráfico abaixo mostra a composição das diretrizes segundo a classificação proposta:

**Gráfico 1: Classificação Propostas da III Conferência de Economia Solidária**



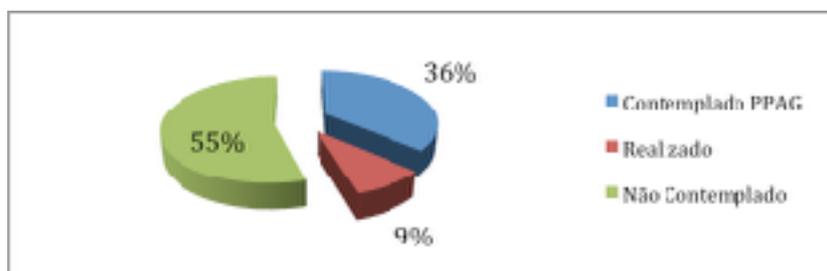
Pode-se perceber que a maioria das propostas é de atuação exclusiva da SEDESE, seguida por uma parte expressiva de propostas que exigem uma atuação compartilhada, mas com protagonismo da SEDESE. Um total de 23% das propostas não pressupõem nenhuma atuação por parte da SEDESE, sendo de competência exclusiva de outros órgãos, entes federados ou poderes. Analisando as propostas de forma indistinta, entre os anos de 2015, entendido como controle, e 2016, entendido como objetivo de análise da efetividade, tem-se a seguinte configuração em relação às propostas da conferência:

**Gráfico 2: Análise da recepção das propostas da III Conferência de Economia Solidária na revisão do PPAG 2015**



Fonte: PPAG, 2015

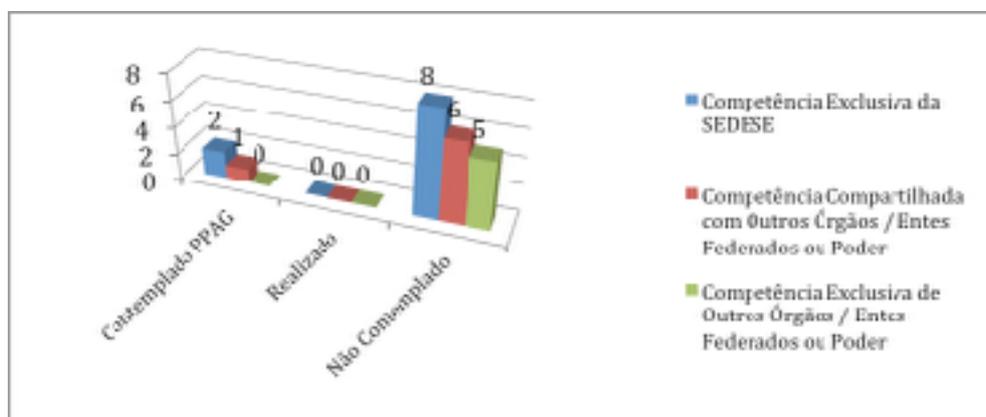
**Gráfico 3: Análise da recepção das propostas da III Conferência de Economia Solidária no projeto de lei do PPAG 2016-2019**



Fonte: PL PPAG 2016-2019

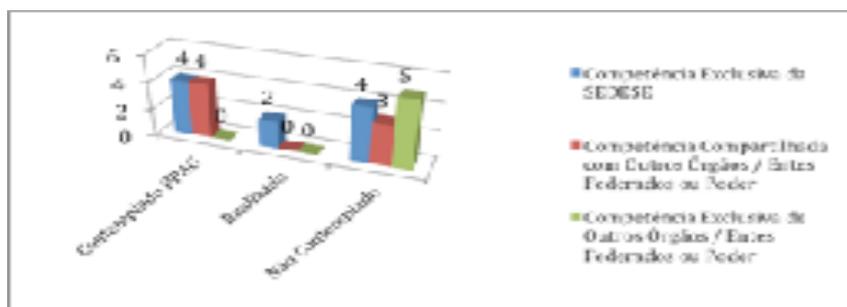
Pelos gráficos, pode-se perceber que 14% das propostas eleitas pela conferência já estavam contempladas no PPAG 2011-2015, referindo-se, portanto, a avaliações, orientações de melhoria e enfoques, enquanto 86% constituíam-se em propostas inovadoras do ponto de vista da atuação de Minas Gerais. Nenhuma proposta dizia respeito a ações plenamente realizadas. Ao analisar a proposição da Lei do PPAG 2016-2019, pode-se perceber que o número de propostas contempladas subiu para 36%, enquanto 9% delas já haviam sido completamente realizadas e concluídas em 2015, já com a atuação do novo governo. Um total de 55% das propostas, no entanto, permaneceram ainda sem contemplação nos instrumentos analisados. Analisando-se a partir da classificação proposta pelo presente artigo, tem-se:

**Gráfico 4: Análise da recepção das propostas classificadas da III Conferência de Economia Solidária na revisão do PPAG 2015**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do PPAG, 2015

**Gráfico 5: Análise da recepção das propostas classificadas da III Conferência de Economia Solidária no projeto de lei do PPAG 2016-2019**



Fonte: Elaboração própria com dados do PL PPAG 2016-2019

Pode-se perceber, portanto, que no ano de 2015, o percentual de 14% de propostas contempladas dizia respeito a 3 propostas, dentre as quais 2 eram de competência exclusiva da SEDESE e 1 de competência compartilhada. Nenhuma proposta de competência exclusiva de outros órgãos, entes ou poderes havia sido contemplada. Dentre as propostas de competência exclusiva, no entanto, as propostas contempladas significavam 20% e dentre as de competência compartilhada havia-se contemplado 14,2%.

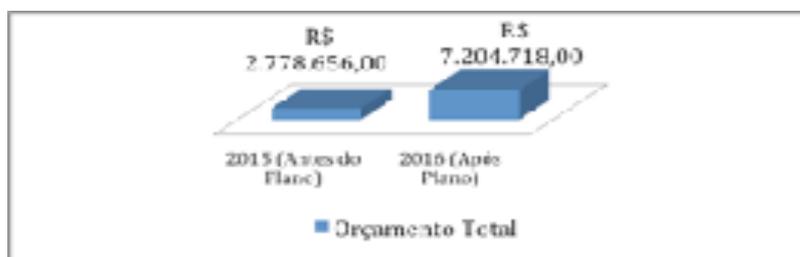
Analisando as mesmas variáveis no ano de 2016, pode-se perceber que as propostas contempladas e realizadas subiram para 10, compreendendo 6 de competência exclusiva da SEDESE (60% desta categoria) e 4 de competência compartilhada (57% desta categoria). As propostas de competência exclusiva de outros órgãos, entes ou poderes permaneceram sem nenhuma contemplação.

Vale a pena destacar que uma proposta, em específico, a relativa a criação de um programa de financiamento e fomento de iniciativas de finanças solidárias no Estado de Minas Gerais não havia sido contemplada na versão inicial do projeto de PPAG 2016-2019 que havia sido enviado pelo Governo à

Assembleia Legislativa. Tal proposta foi inserida após a mobilização do movimento social em comparecimento à audiência pública da Comissão de Participação Popular da ALMG, promovida para a discussão do PPAG 2016-2019 e figura como emenda à Lei promovida por esta comissão. Ao se excluir da análise as propostas de competência exclusiva de outros órgãos, pode-se perceber que 12 propostas, em um universo de 19, foram contempladas. Isso significa um percentual de 63%, aproximadamente.

Assim, segundo a metodologia proposta por Petinelli (2013), a III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais alcançou uma efetividade média já em seu primeiro ano. Finalmente, outro dado importante de ser analisado é a composição orçamentária disponível para as ações. O gráfico abaixo mostra o crescimento de 250% entre o orçamento disponível no ano de 2015 e o orçamento disponível para o ano de 2016, mesmo em um cenário de crise fiscal no Estado.

**Gráfico 6: Análise orçamentária das ações de economia solidária no Estado de Minas Gerais**



Fonte: PPAG 2015; PL PPAG 2016-2019

Diante do cenário traçado, podem ser elencados como aspectos que potencializaram a efetividade alcançada pela III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais, o contexto político configurado no ano de 2015 no estado, o grau de organização da sociedade civil, que permitiu a coesão de ideias e proposições, bem como o desenho institucional da conferência, que permitiu a vocalização ampla das demandas. Como fatores limitadores, pode-se elencar sobretudo o baixo grau de institucionalização da política pública e a existência de alguns conflitos internos nos grupos da sociedade civil organizada.

## 6. Considerações finais

As conferências de políticas públicas se constituem no âmbito da ampliação da participação social institucionalizada ocorrida no Brasil, sobretudo após a década de 1980, período de criação de instituições participativas que possibilitam à sociedade civil poder de voz e influência nas políticas públicas. Tratam-se de espaços que combinam representação, participação e deliberação, cujo objetivo é produzir diretrizes eleitas pelos participantes, membros da sociedade civil e agentes governamentais, que servirão como agenda de determinada temática. Como indicado, relativamente pouco ainda se investigou em relação a sua efetividade enquanto norteadora das políticas públicas, traduzindo as recomendações eleitas em ações governamentais.

A III Conferência Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais possuiu desenho típico das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil. Em relação a seus resultados, empregando-se o modelo traçado por Petinelli (2013) a conferência atingiu um grau médio de efetividade, quando analisadas as proposições eleitas que se converteram em ações concretas no Plano Plurianual de Ação Governamental de 2016-2019.

Ao se verificar as condicionantes que potencializaram os resultados da Conferência, pôde-se identificar que seu desenho institucional, no tocante a participação e voz dos participantes, a vontade política do governo atual, que possui relacionamento direto com a sociedade civil, uma vez que há convergência de projetos entre estes atores, bem como a coesão da própria sociedade civil em relação à concepção e visão de futuro da economia solidária, formam fatores preponderantes para a efetividade alcançada. Já a disputa interna pouco harmoniosa entre os grupos da sociedade civil que acompanha a temática, aliado à diminuída representatividade dos delegados da conferência, por não abranger todos os grupos organizados a partir de critérios claros de eleição nas etapas locais, bem como o baixo grau de institucionalização da própria política pública, por sua vez, foram fatores que limitaram o sucesso da conferência. Importante fator de análise, não abordado por este artigo por falta de instrumentos objetivos de mensuração, é a intencionalidade dos atores da sociedade civil, bem como dos agentes estatais, responsáveis por traduzir as recomendações eleitas em políticas públicas, tanto em instrumentos legais e gerenciais, quanto no exercício cotidiano de planejamento e execução das ações governamentais.

Finalmente, ressalta-se que a efetividade aqui analisada diz respeito tão somente à previsão das diretrizes eleitas pela conferência nos instrumentos institucionais de planejamento do Estado, após um ano de publicação do Plano Estadual de Desenvolvimento da Economia Solidária de Minas Gerais. Importante objeto de análise futura será a capacidade político gerencial do Governo eleito de executar efetivamente as ações propostas, questão que envolve aspectos relacionados ao modelo de gestão e governança do executivo estadual, além do cenário político, econômico e institucional do Estado.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, 2000.
- \_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Revista Opinião Pública, vol. 14, nº 1, junho de 2008. Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública, Universidade Estadual de Campinas, 2008.
- \_\_\_\_\_. Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: \_\_\_\_; SOUZA, C. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.p.125-141
- BRASIL, Flavia P. D.; Carneiro, Ricardo. Democracia y Diseños Institucionales Participativos. Íconos. Revista de Ciências Sociais, v. 15, no 02, p. 71-87, 2011.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. . Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: V Congreso Internacional en Gobierno Administración y Políticas Públicas, 2014, Madri. V Congreso Internacional en Gobierno Administración y Políticas Públicas. Madri: GIGAPP / INAP, 2014.

- COHEN, Joshua; FUNG, Archon. Radical democracy. *Swiss Journal of Political Science*, v. 10, n. 4, p. 26-46.2004.
- CORTES, Soraya. Conselhos e Conferencias de Saúde: papel institucional e mudança na relação Estado sociedade. In: FLEURY, Sonia et . AL. (org.) *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: CEBES, 2009., p.102-128.
- CUNHA, Gabriela C. Conferências Nacionais de Economia Solidária: acúmulos e desafios no planejamento participativo das políticas de economia solidaria. *Mercado de Trabalho. Ipea*, n.57, ago, 2014.
- DRYZEK, John S. (1994). *Discursive Democracy: politics, policy and political science*. Cambridge University Press: Cambridge.
- FARIA, Cláudia F; LINS, Isabella L.; PETINELLI, Viviane. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v1. p. 73-94.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance, *Public Administration Review*, Vol. 66, 2006pp. 66-75.
- MAGALHÃES, Bruno Dias; MARRA, Emanuel Camilo de Oliveira. Uma interpretação sobre os limites e as possibilidades da burocracia weberiana e do elitismo democrático: tensões entre Administração Pública e Política. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ano 10. Nº 2, dezembro de 2011 – ISSN 1678-4057*. Brasília, ANESP, 2011.
- SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.18, n. 51, p.7-22, 2004.
- SOUZA, Clovis.H.L. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In. AVRITZER, Leonardo e SOUZA, Clovis. *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. IPEA. Brasília, 2013. p.25-35.
- SOUZA, C.H.L. A que vieram as Conferências nacionais? Uma Análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. (Texto para discussão nº 1718. Março) Rio de Janeiro: IPEA(2012).
- PETINELLI, Viviane. Contexto político, natureza da política e desenho institucional: condicionantes da efetividade das Conferencias Nacionais. In. AVRITZER, Leonardo et al (Org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, p.207-243.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal. *Texto para discussão 1707*, Ipea, Brasília, 2013.
- PIRES, Roberto et al. Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação. *Nota técnica n. 3*, Ipea, Brasília, 2012.
- PROGREBINSCHI, T; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.
- TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial – O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLIVEIRA, Alberto J; PANFICHI, Aldo (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo, Paz e Terra; Campinas: UNICAMP, 2006.
- WARREN, M. What does participation means today? *Political Theory*, vol 30, n.5, 2002.