

## ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Gustavo Moura de Oliveira\*

\* Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS < <http://www.unisinos.br/mestrado-e-doutorado/ciencias-sociais/presencial/sao-leopoldo>>, São Leopoldo, Brasil. Pesquisador membro do Grupo de Pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa (ECOSOL) na mesma instituição. E-mail: [comanchi@hotmail.com](mailto:comanchi@hotmail.com).

**Recibido:** 5 de agosto del 2016

**Aprobado:** 22 de enero del 2017

**Cómo citar este artículo:** Moura de Oliveira, G. (2017). ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E O MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. *Cooperativismo & Desarrollo*, 111 (25), xx-xx.

### Resumo

Mesmo que apenas colhendo frutos de uma jovem democracia, no Brasil se percebe, a partir do ano de 2003 com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, um comprometimento notável em relação a aproximação da sociedade civil ao Estado. Expandiam-se as existentes e surgiam novas instituições de participação social – ou Instituições Participativas – e, atento a isso, o movimento de economia solidária buscou desde lá a ocupação destes espaços. Este esforço se propõe a revisitar os conceitos de instituições participativas para que seja possível entender como elas vem operacionalizando suas ações na prática e compreender suas efetividades em relação a participação em si. Objetiva-se, então, identificar as instituições participativas ligadas a economia solidária; entender qual a função proposta pelo Estado para estas instituições participativas; e analisar e compreender se o movimento de economia solidária está acessando estes espaços de forma efetiva. Pode-se concluir que já existem diversas instituições participativas ligadas a economia solidária e que no município de Canoas o Fórum Municipal de Economia Solidária tem papel determinante na divisão do poder decisório entre o Estado e a sociedade civil, contudo, ainda há muito que se avançar no sentido de uma democracia participativa efetiva no município e no país.

**Palavras-chave:** Estado; Instituições Participativas; Sociedade Civil; Movimentos Sociais; Economia Solidária.

## Introdução

Mesmo que apenas colhendo frutos de uma jovem democracia, no Brasil se percebe, a partir do ano de 2003 com a chegada do Partido dos Trabalhados (PT) ao governo federal, um comprometimento notável em relação a aproximação da sociedade civil ao Estado. Expandiam-se as existentes e surgiam novas instituições de participação social – ou Instituições Participativas (IPs) – e, atento a isso, o movimento de economia solidária buscou desde lá a ocupação destes espaços.

Voltando um pouco mais ao longo da história, é possível perceber que este movimento já se articulava e se tornava ativo e organizado a partir de 2001, quando reuniu centenas de ativistas, pesquisadores da área, militantes políticos e sócios de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) no Fórum Social Mundial (FSM). Neste contexto que os diálogos do movimento de economia solidária com o PT, que naquele momento se preparava para o que seria sua primeira candidatura a presidência da república que alcançaria êxito, se estreitaram. No ano seguinte, durante a construção de seu plano de governo, o PT se compromete, então, com o movimento ao prometer a criação de uma secretaria nacional de economia solidária. Desta forma, em 2003 é criada a SENAES.

A economia solidária surgiu no Brasil no início dos anos 1980 como alternativa econômica e política criada por grupos populares, tendo sido acolhida pelos movimentos sociais, os quais reconheceram a necessidade de incluir a dimensão econômica nas lutas da sociedade. A economia solidária é um conceito amplamente utilizado e disseminado em vários continentes para designar atividades econômicas organizadas segundo princípios de solidariedade, sustentabilidade e autogestão. Suas práticas consistem em empreendimentos associativos ou cooperativos, cadeias produtivas, comércio justo, comercialização e consumo coletivos, crédito solidário e clubes de trocas com moeda local, dentre outras.

O presente esforço tem como objetivo: identificar as instituições participativas ligadas a economia solidária; entender qual a função proposta pelo Estado para estas instituições participativas; e analisar e compreender se o movimento de economia solidária está acessando estes espaços de forma efetiva. Neste contexto, algumas perguntas que espera-se responder surgem, a saber: o movimento de economia solidária está ocupando as instituições participativas do Estado de forma efetiva? A participação tem se traduzido em alcance de demandas do movimento? Com o objetivo de responder estes e outros questionamentos, realizou-se pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica e pesquisa documental, além da fase de campo para levantamento de dados através de entrevistas semiestruturadas e observação participante. O universo empírico da pesquisa é o município de Canoas (RS).

## As Instituições Participativas

Que instituições são essas e quem participa delas? A fim de responder a primeira metade da pergunta que abre esta seção, cabe destacar que o Estado é capaz de possibilitar participação e inclusão política das suas sociedades a partir de duas diferentes causas. Primeiro, quando a causa é pensada, é planejada, como nos casos das instituições participativas, como os conselhos gestores e as conferências e fóruns, por exemplo. Segundo, quando o Estado toma decisões que firam os direitos dos trabalhadores, por exemplo, possivelmente gerará certa inclusão política, visto que mais trabalhadores se mobilizarão e acessarão informações políticas, a fim de buscar de volta seus direitos (Houtzager, 2004). Para este esforço interessa a primeira forma de inclusão da sociedade civil nas decisões políticas.

Trata-se de um duplo esforço. De um lado o que se pode constatar é que os movimentos sociais, buscando ampliar a democratização do Estado, tem se empenhado em propor diálogos com os atores estatais a fim de proporcionar a abertura de espaços democráticos, onde, para além da representação tradicional, a sociedade possa participar de forma mais direta das decisões políticas, como mostram Abers e Bülow (2011, p. 65):

O envolvimento de movimentos sociais em esforços por democratizar o Estado tem sido importante na América Latina pelo menos desde o início dos anos 80. Nos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem procurado analisar a participação de ativistas em arenas de formulação e implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo e conselhos gestores. Esse processo de construção de novas arenas participativas tem sido, especialmente no Brasil, um processo intenso de aproximação entre atores sociais e estatais.

Por outro lado, o Estado brasileiro, a partir de 2003 e da chegada do PT ao governo, passa a implementar em nível nacional uma série de ações que aproximam, em maior grau do que governos anteriores, o Estado da sociedade civil, no sentido da proposição e planejamento de políticas públicas. Tratava-se, naquele período, de uma expansão destas ações que possibilitavam a participação social no país:

Trata-se de uma série de iniciativas voltadas à incorporação da sociedade civil no âmbito da discussão de prioridades e formulação de políticas públicas que em nada replicam o modelo de corporativismo da era Vargas, embora se fundem nessa tradição (Boschi, 2010, p. 88).

Gurza Lavalle (2011, p. 14) complementa esta afirmação dizendo que “a participação, é claro, não perdeu seu registro simbólico original, mas adquiriu novo registro dominante porque inserida nos chamados ‘espaços participativos.’”. Avritzer (2008) utiliza o conceito de instituições participativas, afirmando que elas são as diferentes formas que o Estado incorpora a sociedade civil na proposição e tomada de decisão de políticas públicas, seja a partir da inclusão de cidadãos individuais neste processo, seja a partir de associações.

Estas instituições podem apresentar diferentes características. Primeiro, podem apresentar um desenho participativo de baixo para cima, como é o caso do orçamento participativo (OP). Segundo, podem apresentar um desenho de partilha do poder, como no caso dos conselhos gestores de políticas, como os conselhos estaduais de educação, por exemplo. Por fim, podem ser processos de ratificação pública, onde os atores da sociedade civil não participam da proposição ou decisão sobre as políticas, mas referendam as mesmas, como nos casos das audiências públicas (Avritzer, 2008). Em uma breve análise dos três modelos propostos pelo autor, percebe-se que eles variam entre si. Enquanto o orçamento participativo tem uma característica bastante marcada pelo poder de decisão da sociedade civil, as audiências públicas sequer abrem este espaço. Por outro lado, os conselhos dividem esse poder entre Estado e sociedade.

Assim, enquanto no OP a participação social é voltada à definição da distribuição alocativa dos recursos, envolvendo o debate sobre as necessidades vinculadas ao mundo da vida dos cidadãos sem necessariamente colonizá-los – até porque aí não pesa de maneira direta o papel destes enquanto consumidores de serviços –, no caso dos conselhos gestores que operem como deliberativos e paritários, tal como previsto na Constituição Federal, o Estado tem que ser capaz de responder às demandas apresentadas pelos conselheiros. Caso contrário, as lideranças perdem legitimidade junto às suas bases, a não ser que estas já estejam – ou venham a ser – cooptadas pelo poder do Estado (Sá e Silva; Lopez; Pires, 2010, p. 494).

A pesquisa empírica – que será apresentada mais adiante – não encontrou, no município de Canoas, no âmbito da economia solidária, instituições participativas como as exemplificadas por Avritzer (2008) e Sá e Silva et al. (2010), contudo, é possível realizar aproximações com o segundo desenho de Avritzer (2008), porque, ainda que não se trate de um conselho, o fórum municipal de economia solidária constitui-se por um modelo muito próximo dos conselhos.

### **Trânsito: Quem ocupa as Instituições Participativas**

Agora, para tentar responder a segunda metade da questão que abriu a seção anterior, entende-se como importante fazer uma referência a Cohen e Arato (1992). Para os autores, é necessário perceber a sociedade civil como movimento e como instituição. Onde a primeira forma de representação da sociedade constitui a segunda, tornando-a o elo de ligação entre as demandas e lutas sociais e as instituições participativas do Estado.

O movimento de economia solidária é um exemplo da sociedade civil organizada como movimento social que consegue se constituir também como instituição que dialoga com o Estado. Este movimento surge no Brasil no início dos anos 1980, quando os níveis de desemprego e pobreza aumentavam de forma considerável. Contudo, conforme apontam Silva e Oliveira (2011), experiências de grupos organizados em volta de atividades econômicas com princípios de solidariedade, sustentabilidade e autogestão, não são produções desta época e sequer do Brasil.

Diversos estudiosos evocam como marco fundador da ES a experiência vivida na cidade inglesa de Rochdale, em 1844. Naquele ano, trabalhadores desempregados fundaram um empreendimento cooperativo com o objetivo de criar uma comunidade que oferecesse autossuficiência aos seus membros (Silva; Oliveira, 2011, p. 100).

A economia solidária pode não ser um produto social novo, mas, as instituições participativas ligadas a ela e propostas pelo Estado brasileiro, são: “a economia solidária como política pública caracteriza-se ainda por sua dependência da vontade dos governos de incorporarem, à sua agenda, os atores que praticam essa forma de economia” (Laville; Gaiger, 2009, p. 272), daí a importância da sociedade civil – enquanto movimento – se organizar para acessar as instituições participativas do Estado.

É preciso pensar a ação coletiva a partir das mais variadas camadas da estratificação social, abrindo espaço para que, por exemplo, as populações de comunidades periféricas também consigam acessar as instituições participativas, sendo decisivas na construção e tomada de decisão de políticas públicas (Houtzager, 2004). As instituições participativas precisam ser acessadas pelas comunidades, porém, esta ação tem de ser “educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de práticas de habilidades e procedimentos democráticos” (Pateman, 1992, p. 61).

Se sabe, porém, que para cada diferente formato de instituição participativa, as maneiras de acesso da sociedade civil também podem variar, por isso, é importante se falar de representação. Aqui, não a representação via sufrágio universal como sugere a democracia representativa – a representação tradicional –, que elege representantes e os coloca dentro do Estado, mas uma representação da sociedade civil pela própria sociedade civil.

Na medida em que os novos arranjos institucionais abrigam organizações civis e atores coletivos aos quais conferem não apenas reconhecimento como porta-vozes da sociedade civil, mas faculdades e investidura regulamentadas, esses arranjos operam, a rigor, como locus de representação extraparlamentar (Gurza Lavalle, 2011, p. 15).

Muito se fala sobre a crise de representação quando o tema em debate é a desconfiança da sociedade civil nos partidos políticos e sindicatos. Há que se considerar, contudo, que com as instituições participativas aparece uma espécie de pluralização da representação política, onde essa representação da sociedade civil por ela mesma adentra no Estado e deixa de ser informal para se tornar institucional. O que não se pode deixar de destacar, porém, que esta nova forma de representação também carrega consigo desconfianças sobre sua legitimidade, tema que está em alta, inclusive, no Brasil e no mundo (Gurza Lavalle, 2011).

Mas e quem são, de fato, esses atores da sociedade civil que a representam nas instituições participativas? Para Abers e Bülow (2011), pelo menos dois padrões de intersecção entre os movimentos sociais e o Estado foram identificados pelos pesquisadores da área nos últimos anos. Primeiro, ativistas sociais incorporados ao Estado em cargos governamentais e, segundo, a formação de novos movimentos sociais surgidos da interlocução de ativistas de

dentro e de fora do Estado. Em ambos os casos é possível encontrar atores que atuam, paralelamente, nos movimentos da sociedade civil e no Estado, o que faz com que o embate e o conflito extremo deixem de ser marcas dessa relação.

O que comprova esse baixo grau de conflito e em contrapartida alto grau de trânsito entre o Estado e a sociedade civil é que, em detalhada pesquisa sobre o trânsito dos militantes do movimento de economia solidária entre o Estado e o próprio movimento, Silva e Oliveira (2011) descobriram que todos os seus entrevistados que passaram em algum momento por alguma instância do Estado – somando 11 no total – eram ativistas de diferentes movimentos sociais. Destaca-se um deles que militou por sete diferentes movimentos e outros três que militaram por cinco. Todos os demais militaram por pelo menos dois movimentos.

Pode-se fazer uma leitura, então, de que – confirmando a literatura que dá conta do fim dos movimentos sociais ortodoxos – o diálogo é um caminho eficaz para a ocupação das – e criação de novas – instituições participativas. Foram notáveis as políticas públicas de promoção da economia solidária, que apresentaram ganhos reais para o movimento, desde que os atores sociais começaram a participar das proposições e decisões destas políticas, principalmente em âmbito federal mas também no estadual e municipais quando se tratavam de governos do PT, único partido que já incluía em seus programas de governo agendas ligadas a economia solidária desde o início dos anos 2000.

### **O que esperar das Instituições Participativas**

Os conselhos gestores de políticas públicas – um dos formatos de instituições participativas – são um produto da Constituição Federal de 1988. Em algumas áreas eles foram regulamentados e implementados com maior velocidade, mas é verdade que, por ser algo novo, sem modelos e métodos prontos, custaram a dar algum retorno no sentido da ampliação da democracia e da participação da sociedade civil nas decisões do Estado. Ainda assim, tanto os conselhos como as demais formas de participação social já produziram comprovados resultados positivos no sentido supracitado. Melhora no bem-estar social, aumento das capacidades políticas dos cidadãos e aumento da democracia local são alguns exemplos.

“No entanto, também é verdade que muitas IPs tendem a produzir mudanças relativamente modestas, ou mesmo, em alguns casos, nenhum tipo de mudança.” (Wampler, 2011, p. 43). A pressão imposta pelos mandatos de quatro anos e pelo fato de as eleições federais e estaduais estarem intercaladas com as municipais, fazendo com que muitas vezes os governos optem pela tomada de decisão vertical, sem – ou em grau mínimo – por em prática, efetivamente, as instituições participativas, além do tempo muitas vezes limitado pela rotina imposta pelo sistema capitalista dos militantes e representantes informais – informais institucionais –, são alguns exemplos de causa para essas mudanças modestas citadas por Wampler (2011).

Apesar destas primeiras constatações, não se pode perder de vista que compreender a performance e auferir a efetividade das instituições participativas, apesar de ser uma difícil tarefa,

tanto para os gestores públicos como para os movimentos sociais, é um esforço que deve estar sempre atrelado ao próprio funcionamento destes espaços.

O diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua performance coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões, para além de análises normativamente orientadas a respeito de quanto efetivamente participativa é a participação – foco tradicional da literatura preocupada com avaliação nos estudos sobre espaços participativos. Trata-se de frente de trabalho ainda incipiente caracterizada por dificuldades metodológicas particularmente acentuadas, pois a aferição de efeitos impõe problemas de atribuição, isto é, de associação não espúria entre causa (participação) e efeito (performance da política, por exemplo) (Gurza Lavalle, 2011, p. 18).

Wampler (2011) considera três áreas como principais para serem analisadas quanto aos resultados causados pela participação social, sendo: políticas públicas, bem-estar social, e deliberação e representação. Para o autor, se estas áreas apresentarem melhorias se comparadas a momentos em que não havia participação da sociedade civil, ganha a democracia e aumentam-se as possibilidades de cada vez mais instituições participativas se consolidarem como ferramentas que lança mão o Estado em busca da resolução dos problemas sociais. “É de fundamental importância que lideranças políticas, formuladores de políticas públicas e pesquisadores demonstrem o impacto das IPs, pois a aferição do desempenho destas é fundamental para a sua permanência a longo prazo na democracia brasileira (Wampler, 2011, p. 50).

### **As Instituições Participativas ligadas a Economia Solidária e o caso de Canoas (RS)**

A economia solidária encontra-se, atualmente, institucionalizada no Brasil. A maior representação disso é a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), que foi criada pelo primeiro governo Lula já em 2003. Logo após sua criação, a SENAES exerce papel importante à regulamentação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Antes disso, no primeiro FSM (2001) havia acontecido a I Plenária Brasileira de Economia Solidária que, em 2003 após sua terceira edição, daria lugar ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

Além disso, em 2006, acontece a primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), cujo tema foi “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento” e que, em 2014, registrou sua terceira edição. Importa destacar também a criação, em 2005, do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), sistema que conta com dados de dois mapeamentos da economia solidária no Brasil e que dão subsídios para o norteamo das ações da SENAES desde então.

Contudo, apesar de aparentemente fortalecida dentro do Estado, a economia solidária vem sofrendo ameaças do governo Dilma Rousseff em relação a possível extinção da SENAES, o que representaria enorme retrocesso quanto as conquistas do movimento. Tão importante é esta pauta que durante sua participação no Fórum Social Temático, ocorrido em Porto Alegre

em comemoração aos 15 anos do primeiro FSM, Boaventura de Sousa Santos – que já havia enviado uma carta aberta<sup>1</sup> ao Governo Federal Brasileiro, em junho de 2015 – fez uma fala durante o painel Democracia Econômica, onde fez referência a manutenção da SENAES, pontuando a importância desta agência para o fortalecimento e não retrocesso do movimento de economia solidária no Brasil, destacando, inclusive, que se trata de um país referência na promoção do movimento pelo Estado.

Além disso, neste mesmo ato, ocorrido no dia 21/01/2016, no Auditório Araújo Viana, foi lançada a Carta à Presidenta Dilma e ao Ministro Miguel Rosseto<sup>2</sup>, documento em defesa da Política Nacional de Economia Solidária (PNES). A carta destaca três elementos considerados fundamentais pelo movimento de economia solidária – sendo um deles a aprovação da Lei Nacional de Economia Solidária –, a serem priorizados pelo Governo Federal e conclui seu texto exigindo a continuidade da SENAES como uma ferramenta de resposta a atual crise e colocando o movimento à disposição para o diálogo a fim de definir estratégias de fortalecimento da economia solidária no país.

Em nível local, o município de Canoas conta com uma diretoria de economia solidária, ligada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), com o Fórum Municipal de Economia Solidária e com dois Centros de Capacitação e Produção da Economia Solidária (CCPES). A cidade conta ainda com número representativo de ativistas e com dezenas de EES.

Através de dados preliminares obtidos pelo próprio autor deste texto e de análises já conclusas da equipe ECOSOL<sup>3</sup>, que desenvolve pesquisa intersetorial de inclusão produtiva no mesmo município, pôde-se diagnosticar que, apesar da intensidade do movimento de economia solidária, o município apresenta algumas questões importantes, relacionadas a intersetorialidade, que merecem atenção. Ações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), como os Pontos Populares de Trabalho (PPTs), que oportunizam trabalho para cidadãos em situação de desemprego, onde práticas de economia solidária são realizadas, pouco – e as vezes nada – dialogam com a SMDE, onde a política municipal de economia solidária está alocada. Fato esse que apareceu como um dos desafios a serem superados na visão da Coordenadora de um dos CCPES.

### **A política pública de Economia Solidária em Canoas**

Além da consulta a documentos da prefeitura e a dados empíricos de pesquisas anteriores sobre a economia solidária em Canoas, foi realizada entrevista com a senhora Maria<sup>4</sup>. Maria é militante do movimento de economia solidária a mais de 15 anos e sócia em um EES do ramo de alimentação saudável, sendo funcionária pública do município de Canoas a mais de

<sup>1</sup> Carta aberta em versão completa disponível em:

[http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1948&Itemid=18](http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1948&Itemid=18).

<sup>2</sup> Carta à Presidenta Dilma e ao Ministro Miguel Rosseto disponível em: [http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1973&Itemid=18](http://www.fbes.org.br/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1973&Itemid=18)

<sup>3</sup> Grupo de pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

<sup>4</sup> Nome fictício dado a Coordenadora de um dos CCPES.



vinte e cinco. Sua trajetória militante de movimentos sociais iniciou em movimentos ligados a igreja católica. No início do ano de 2012 foi convidada a ser gestora do projeto Mais Cidadania, que fazia uma ponte entre políticas de assistência social e a economia solidária e é no início do ano seguinte, 2013, que assume o cargo de coordenadora de um dos CCPES.

De acordo com ela, a política pública de economia solidária no município de Canoas nasce com a chegada do PT e do atual prefeito, Jairo Jorge, ao poder. Jairo Jorge completa neste ano de 2016 seu segundo mandato no município. Em janeiro de 2009 o prefeito cria a Diretoria Municipal de Economia Solidária e é a partir dessa decisão e do diálogo dos gestores públicos com os vereadores que, no último ano de seu primeiro mandato (2012), o prefeito da cidade assina a Lei nº 31, de 2012<sup>5</sup>, que institui a Política de Fomento à Economia Popular Solidária no Município de Canoas. A diretoria de economia solidária desde sua criação está ligada a SMDE.

A lei municipal, entre outras providencias, previa a criação do Programa Centros de Economia Solidária que, em maio de 2012, materializam-se e recebem o nome Centros de Capacitação e Produção da Economia Solidária. São dois centros na cidade, um no bairro Mathias Velho e o outro no Guajuviras. Além dos centros, a lei previa também a regulamentação do Conselho Municipal de Economia Solidária, contudo, esse conselho gestor até o momento não saiu do papel. Para Maria, quando perguntada sobre quais os desafios da gestão pública para difundir a economia solidária enquanto conceito e prática, o fato do conselho ainda não ter sido regulamentado é uma grande barreira para gerar avanços:

Eu acho que a gente precisava avançar no conselho, o conselho municipal que trata de toda a política, onde alguns empreendimentos teriam a participação mais ativa, onde eles poderiam estar participando mais, falando mais como é a economia solidária, eu acho que isso seria fundamental. Agente já tem ele [o conselho] no estado, que agora está estagnado por esse negócio de governo, mas tem o fórum brasileiro também, tem o conselho nacional de economia solidária. [...] Eu acho que os municípios tinham que avançar nisso e criar os conselhos de economia solidária. Eu acho que uma das coisas bem importantes é que a gente realmente conseguisse fazer esse conselho do município funcionar. Até porque ele vai dar uma cara, uma visibilidade maior da economia solidária no município pras demais secretarias, porque muitas já tem seus conselhos, onde tem inclusive várias pessoas da economia solidária compondo esses conselhos, então por que não ter o nosso também?

Fica claro na fala da Maria como para ela a criação do conselho representaria uma participação de fato e de como ele poderia auxiliar na consolidação e expansão da economia solidária na cidade. Além disso, Maria cita aponta a importância de na diretoria e, posteriormente no conselho, estarem “a frente pessoas com identidade com a economia solidária, pessoas que

<sup>5</sup> Disponível em: [http://s3-sa-east-1.amazonaws.com/camaracanoas/oldfiles/usu\\_doc/pl\\_31.12.pdf](http://s3-sa-east-1.amazonaws.com/camaracanoas/oldfiles/usu_doc/pl_31.12.pdf).

consigam enxergar a economia solidária mesmo, não só pessoas que estejam lá conquistando uma diretoria pra ganhar o meu dinheiro e ponto final. Acho que quem está lá, tem que estar comprometido, ter história”.

O que Maria está propondo é comprovado por Silva e Oliveira (2011) em suas descobertas. Percebe-se uma vontade da coordenadora, uma ansiedade para que, além do conselho ser logo implementado, ele seja composto por militantes do movimento de economia solidária. Sua fala mostra também uma relação entre a criação de uma nova instituição participativa no município que seja ocupada por representantes da sociedade civil com a efetividade da participação desta instituição. Para ela, a criação do conselho possibilitaria uma maior participação dos sócios e sócias decidindo os rumos da política e expandindo o movimento na cidade.

Os CCPES, além de sediarem os fóruns municipais de economia solidária, são instituições que não se caracterizam como participativas no sentido dado pelos autores consultados na etapa de revisão bibliográfica deste esforço. Isso porque não é um espaço que em si mesmo não proporciona participação da sociedade civil na tomada de decisão de baixo para cima, nem possibilita a partilha do poder e também não dá a condição de que ela referende políticas já alinhavadas (Avritzer, 2008). Por outro lado, estes espaços entregam para os sócios e sócias dos EES serviços de capacitação/formação e produção da economia solidária.

De acordo com Maria, seguindo o modelo de gestão pública utilizado por diversos municípios da região, que trabalham através de metas, os CCPES precisam cumprir a meta de atingir um mínimo de duzentas pessoas por mês, onde cada palestra de capacitação ou oficina de produção não podem ser realizadas com menos de dez participantes. Para a coordenadora, tratam-se de espaços que apesar de não incluírem a sociedade civil na tomada de decisão política, é uma referência tanto para os militantes do movimento, como para pessoas interessadas em conhecê-lo.

Cabe citar ainda as Feiras de Economia Solidária que fazem parte da política municipal. São quatro grandes feiras por ano: Páscoa, Dia das Mães, Dia dos Pais, com duração de uma semana, e Natal, com duração de duas semanas. Nestes eventos a estrutura é toda disponibilizada pela prefeitura. Além disso, o município sede um espaço fixo, junto a estação de trem Canoas/Unilasalle, onde diariamente os EES se revezam para expor e comercializar seus produtos. Neste espaço, porém, a estrutura é de responsabilidade dos EES. Maria ainda cita que alguns outros pontos estão prometidos pela prefeitura para o movimento de economia solidária, mas tratam-se obras inacabadas ou ainda nem iniciadas e que não são prioridade da gestão neste momento.

### **O Fórum Municipal de Economia Solidária de Canoas**

O Fórum Municipal de Economia Solidária de Canoas realizou seus primeiros encontros no ano de 2002, muito antes de a economia solidária ser uma política pública no município, depois que alguns militantes que residiam na cidade se encontraram na plenária nacional realizada durante o primeiro FSM em 2001. Daquele momento até a criação da diretoria

municipal, em 2009, o fórum era composto apenas pela sociedade civil, representada pelos sócios e sócias de EES, por militantes do movimento e por entidades de apoio, a rigor, a universidade Unilasalle, ou seja, foram sete anos de construção e diálogos sem a participação do Estado.

Até 2012, mesmo com a participação de representantes da diretoria municipal de economia solidária nas reuniões desde 2009, na figura do próprio diretor, do gestor de comercialização ou do gestor de formação, o fórum era realizado mensalmente em salas da Unilasalle. A partir de 2012 com a inauguração dos CCPES e depois de alguns problemas de agenda com a universidade, elas passaram a ser realizadas nos CCPES, intercalando os encontros um mês em cada unidade.

Dentre as instituições que merecem mais atenção e detalhamento na literatura utilizada como base para este esforço, não foram encontrados os fóruns e o seu papel enquanto instituição participativa. O que é possível afirmar, contudo, é que pelas informações coletadas com Maria, o fórum tem se mostrado como um espaço de ampla participação do movimento nas decisões de políticas públicas desde que o município começou a pensá-las através da diretoria. O fórum, diferente do conselho gestor, não está previsto na lei municipal, o que faz com que, em certa medida, haja uma inversão de papéis entre estas duas instituições.

Enquanto a o conselho, previsto na lei do município e reconhecido pela literatura como uma instituição participativa do Estado capaz de possibilitar participação, à medida que da conta de responder às demandas apresentadas pelos conselheiros (SÁ E SILVA et al., 2010), não está regulamentado e implementado na cidade, o fórum, que não aparece na lei municipal e que também não foi encontrado na bibliografia pesquisada como um espaço de participação efetiva, é uma realidade em Canoas. De acordo com Maria,

Canoas é hoje uma referência muito boa em relação a esses momentos de discussão que acontecem nos fóruns, de aprovação das políticas, porque perpassa por todos, tanto a gestão pública como o movimento sentam, conversam sobre qualquer alteração na política. A gente [o movimento] tem nosso regimento próprio, elaborado pelo movimento e a partir dali, do que agente define no regimento, a gente trabalha daquela forma. Resumindo, quem decide não é a gestão pública, a gente define e eles executam. A gente tem no movimento hoje (graças a Deus) uma força muito grande, um grupo bastante grande com cinquenta e poucas pessoas. Existe uma coordenação que a partir das grandes plenárias [estaduais e nacionais] vão construindo propostas pra aprovar ou não no fórum.

Maria deixa claro ainda que todas as capacitações e oficinas que são oferecidas nos CCPES são decididas nos fóruns de acordo com a necessidade do movimento. Analisando estas falas da Maria, o que se pode compreender é que os efeitos da participação da sociedade civil nos fóruns municipais da economia solidária estão sendo efetivos se alinhados ao que diz a literatura em relação ao desenho dos conselhos gestores de políticas enquanto instituições participativas. O que não foi possível de captar, porém, através da entrevista com a

coordenadora, é se essa participação do movimento da sociedade civil nas tomadas de decisão sobre os rumos das políticas de economia solidária aumentaram a qualidade das políticas públicas, bem-estar social, e deliberação e representação relacionadas a área (Wampler, 2011).

## Considerações Finais

Diferentemente dos movimentos sociais ortodoxos, a economia solidária soube bem perceber a disposição dos governos que criaram (e/ou expandiram) as instituições participativas do Estado. Cabe destacar que, mesmo com o comprometimento de um governo que chegou ao poder sustentando-se nas pautas de defesa dos trabalhadores e dos movimentos sociais, não é tarefa fácil governar em um Estado capitalista que opera a partir de práticas neoliberais e propor ações que possibilitem a criação destes espaços de participação da sociedade civil de forma paralela.

Foi possível a partir da pesquisa documental e bibliográfica identificar as instituições participativas ligadas a economia solidária em âmbito nacional e, de forma complementar, a partir da entrevista realizada com a coordenadora de um dos CCPES de Canoas (Maria), mapear em nível local. A SENAES é o principal braço institucional do movimento, tendo como instituições participativas o CONAES, a CNES e o FBES. Além disso, conselhos e fóruns também são percebidos em diversos estados e municípios do país. O município de Canoas, especificamente, conta hoje com o Fórum Municipal de Economia Solidária e com os dois Centros de Capacitação e Produção da Economia Solidária.

Com destaque para a pesquisa executada por Silva e Oliveira (2011), mas também com atenção a dissertação de mestrado e a tese de doutorado de Carneiro (2006; 2012) e a um *paper* apresentado no 39º Encontro Anual da ANPOCS, de Santiago (2015), é possível afirmar que ainda são poucas as contribuições teóricas e empíricas que façam esta intersecção entre instituições participativas e o movimento de economia solidária. Ambos os esforços citados se aproximam muito em alguns pontos desta proposta e também de algumas descobertas apresentadas aqui.

Por fim, importa destacar que, apesar de existirem todas estas instituições participativas citadas, que proporcionam participação da sociedade civil enquanto movimento de economia solidária nas decisões políticas, a ameaça do governo federal de extinguir a SENAES prova que as decisões de maior importância ainda estão alinhadas mais com o Estado do que com a sociedade civil, em palavras mais objetivas, ainda há muito que se avançar no sentido de uma democracia participativa efetiva no município de Canoas e no país.

## Referências

- Abers, Rebecca; BÜLOW, Marisa von. (2011) *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez., p. 52-84
- Avritzer, Leonardo. (2008) *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, p.43-64. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762008000100002>
- Bobbio, Norberto. (2000) *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus.
- Boschi, Renato. (2010) *Corporativismo Societal, a Democratização do Estado e as Bases Social-Democratas do Capitalismo Brasileiro*. Inteligência. N. 48, p. 84-103.
- Carneiro, Vanderson G. (2006) *Da dimensão Econômica à Dimensão Política: A economia solidária sob a perspectiva do conflito social*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Mestrado em Ciência Política da FAFICH/UFMG.
- Carneiro, Vanderson G. (2012) *Políticas públicas municipais de Economia Solidária e a dimensão sociopolítica dos Empreendimentos Econômicos Solidários*. 261 p. Tese de doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política da FAFICH/UFMG.
- Cohen, J.; Arato, A. (1992) *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, Mass.
- Gaiger, Luiz Inácio (coord.). (2014) *A Economia Solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*. São Leopoldo: Oikos.
- Gurza Lavalle, Adrian. (2011) *Após a participação: nota introdutória*. Lua Nova, v. 84, p. 13-24.
- Houtzager, P. (2004) *Além da sociedade civil e do Estado*. Autoridade, política, instituições e mobilização popular. In: Os últimos cidadãos. Conflito e Modernização no Brasil Rural. São Paulo, Globo, p.17-38.
- Laville, J.-L.; Gaiger, Luiz Inácio. (2009) *Economia Solidária*. In: CATTANI, A. D. (org.). Dicionário Internacional da Outra Economia. São Paulo: Almedina, p. 162-168.
- Pateman, Carole. (1992) *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Santiago, Ariadne de Oliveira. *Economia Solidária: a institucionalização de um outro mundo possível*. 39º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: <  
[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=9569&Itemid=461](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=9569&Itemid=461)>. Acesso em: 02 fev. 2016.

Silva, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. (2011) *A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul*. Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez., p. 86-124. <https://doi.org/10.1590/s1517-45222011000300005>

S/A. (2010) *Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas*. In: SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (Orgs.). Estado, instituições e democracia. Democracia / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea.

Wampler, Brian. (2011) *Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições participativas?* In: PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: Ipea.

ARTÍCULO SIN EDITAR