

# Entre o Estado e a sociedade civil: as instituições participativas e o movimento de economia solidária\*

Gustavo Moura de Oliveira\*\*

## Resumo

Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, percebe-se, no Brasil, uma aproximação notável e comprometida 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 então a ocupação desses espaços. Este texto se propõe a revisitar os conceitos de instituições participativas para que seja possível entender como elas vêm operacionalizando suas ações na prática e compreender suas efetividades sobre a participação em si. Objetiva-se, portanto, identificar as instituições participativas ligadas à economia solidária, entender qual a função proposta pelo Estado para essas instituições participativas e analisar e compreender se o movimento de economia solidária está acessando esses espaços de forma efetiva. Pode-se concluir que já existem diversas instituições participativas vinculadas à economia solidária e que, no município de Canoas (estado do Rio Grande do Sul), 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:** economia solidária, Estado, instituições participativas, movimentos sociais; sociedade civil.

\* Artículo de reflexión

\*\* Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, Brasil. Pesquisador membro do grupo de pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa (Ecosol) na mesma instituição.  
E-mail: comanchi@hotmail.com

**Recibido:** 5 de agosto del 2016

**Aprobado:** 22 de enero del 2017

**Cómo citar este artículo:** Oliveira, G. M. de (2017). Entre o Estado e a sociedade civil: as instituições participativas e o movimento de economia solidária. *Cooperativismo & Desarrollo*, 111(25), 33-42.  
doi: <https://doi.org/10.16925/co.v25i111.1772>

## Entre el Estado y la sociedad civil: las instituciones participativas y el movimiento de economía solidaria

### Resumen

Desde el 2003, con la llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al Gobierno Federal, se ha percibido en Brasil una cercanía notable y comprometida de la sociedad civil al Estado. Se expandían las existentes y surgían las nuevas instituciones de participación social —o instituciones participativas—, y atento a ello, el movimiento de economía solidaria buscó la ocupación de estos espacios. El texto se plantea revisar los conceptos de instituciones participativas para que sea posible entender cómo estas han operado sus acciones en la práctica y comprender su efectividad sobre la participación en sí. Por lo tanto, se propone a identificar las instituciones participativas adscritas a la economía solidaria, a entender cuál es la función propuesta por el Estado para estas instituciones, así como a analizar y a comprender si el movimiento de economía solidaria está accediendo a estos espacios de forma efectiva. Se puede concluir que ya hay diversas instituciones participativas vinculadas a la economía solidaria y que, en el municipio de Canoas (en el departamento de Rio Grande do Sul, Brasil), el Foro Municipal de Economía Solidaria ha tenido papel determinante en la división del poder decisivo entre el Estado y la sociedad civil; sin embargo, aún hay mucho por avanzar hacia una democracia participativa efectiva en el municipio y en el país.

**Palabras clave:** economía solidaria, Estado, instituciones participativas, movimientos sociales, sociedad civil.

## Between the State and civil society: participatory institutions and the solidarity economy movement

### Abstract

**Introduction:** Since 2003, with the arrival of the Workers' Party (PT) to the Federal Government, there has been a notable and committed closeness of civil society to the State in Brazil. Institutions of social participation –or participatory institutions– already existing expanded and new ones arose. Aware of this, the solidarity economy movement sought to occupy these spaces. **Purpose:** This article aims to revisit the concepts of participatory institutions so that understanding about how they have operated in practice and their effectiveness on participation itself is made possible. Therefore, the study aims to identify the participatory institutions ascribed to the solidarity economy, so as to understand what is the role proposed by the State for these institutions, as well as to analyze and distinguish if the solidarity economy movement is accessing these spaces in an effective way. **Conclusions:** It is possible to conclude that there already exist several participatory institutions linked to the solidarity economy and that, in the municipality of Canoas (in the department of Rio Grande do Sul, Brazil), the Municipal Forum of Solidarity Economy has played a decisive role in the division of power between the State and civil society. Nonetheless, there is still much left to progress towards an effective participatory democracy in the municipality and in the country.

**Keywords:** solidarity economy, State, participatory institutions, social movements, civil society

## Introdução

Mesmo que apenas colhendo frutos de uma jovem democracia, percebe-se, no Brasil, desde 2003 com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal, um comprometimento notável em relação à 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 então a ocupação desses espaços.

Voltando um pouco mais na história, é possível perceber que esse movimento já se articulava e se tornara ativo e organizado desde 2001, quando reuniu centenas de ativistas, pesquisadores da área, militantes políticos e sócios de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) no Fórum Social Mundial (FSM). Nesse contexto, os diálogos do movimento de economia solidária com o PT — que naquele momento se preparava para o que seria sua primeira candidatura à 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 a criar uma secretaria nacional de economia solidária. Dessa forma, em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

A economia solidária surgiu no Brasil no início dos anos 1980 como alternativa econômica e política criada por grupos populares, e foi acolhida pelos movimentos sociais, que 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 IPs ligadas à economia solidária; entender qual a função proposta pelo Estado para essas IPs e analisar e compreender se o movimento de economia solidária está acessando esses espaços de forma efetiva. Nesse contexto, algumas perguntas às quais se espera responder surgem, a saber: o movimento de economia solidária está ocupando as IPs do Estado de forma efetiva? A participação tem se traduzido em alcance de demandas do movimento? Com o objetivo de responder a esses e a outros questionamentos,

realizou-se uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica e pesquisa documental, além da fase de campo para levantamento de dados por meio de entrevistas semiestruturadas e de observação participante. O universo empírico da pesquisa é o município de Canoas (estado do Rio Grande do Sul, Brasil).

## As Instituições Participativas

O que são as IPs e quem participa delas? A fim de responder à 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 IPs, como os conselhos gestores, as conferências e os fóruns, por exemplo. Segundo, quando o Estado toma decisões que ferem os direitos dos trabalhadores, por exemplo, o que possivelmente gerará certa inclusão política, visto que mais trabalhadores se mobilizarão e acessarão informações políticas com o intuito de resgatar 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, que buscam ampliar a democratização do Estado, têm se empenhado em propor diálogos com os atores estatais a fim de proporcionar a abertura de espaços democráticos, nos quais, 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, desde 2003 e com a chegada do PT ao governo, passa a implementar em nível nacional uma série de ações que aproximam, em maior grau do que em governos anteriores, o Estado da sociedade civil, no sentido da proposição

e do planejamento de políticas públicas. Tratava-se, naquele período, de uma expansão dessas 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)

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

Essas 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 fim, podem ser processos de ratificação pública, nos quais os atores da sociedade civil não participam da proposição ou da decisão sobre as políticas, mas as referendam, 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 esse 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 e Pires, 2010, p. 494)

A pesquisa empírica —que será apresentada mais adiante— não encontrou, no município de Canoas, no âmbito da economia solidária, ips como as exemplificadas por Avritzer (2008) e Sá e Silva, Lopez e Pires (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 um modelo muito próximo dos conselhos.

### **Trânsito: quem ocupa as instituições participativas**

Agora, para tentar responder à segunda metade da questão que abriu a seção anterior —“quem participa delas?”—, 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, em que a primeira forma de representação da sociedade constitui a segunda e torna-a o elo entre as demandas e as lutas sociais e as ips do Estado.

O movimento de economias solidárias é um exemplo da sociedade civil organizada como movimento social que consegue se constituir também como instituição que dialoga com o Estado. Esse 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 dessa 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 e Oliveira, 2011, p. 100).

A economia solidária pode não ser um produto social novo, mas as ips 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 e Gaiger, 2009, p. 272). Daí a importância de a

sociedade civil —enquanto movimento— se organizar para acessar as IPS do Estado.

É preciso pensar a ação coletiva a partir das mais variadas camadas da estratificação social e, com isso, abrir espaço para que, por exemplo, as populações de comunidades periféricas também consigam acessar as IPS e serem decisivas na construção e na tomada de decisão de políticas públicas (Houtzager, 2004). As IPS precisam ser acessadas pelas comunidades, porém essa ação tem de ser 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).

Sabe-se, 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 sim 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 lócus 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 nos sindicatos. Há que se considerar, contudo, que, com as IPS, aparece uma espécie de pluralização da representação política, em que essa representação da sociedade civil por ela mesma adentra no Estado e deixa de ser informal para se tornar institucional. Porém, não se pode deixar de destacar que essa nova forma de representação também carrega consigo desconfianças sobre sua legitimidade, tema que está, inclusive, em altano Brasil e no mundo (Gurza-Lavalle, 2011).

Mas quem são, de fato, esses atores da sociedade civil que a representam nas IPS? 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.

Em detalhada pesquisa sobre o trânsito dos militantes do movimento de economia solidária entre o Estado e o próprio movimento, Silva e Oliveira (2011) constataram que todos os seus entrevistados<sup>1</sup> que passaram em algum momento por alguma instância do Estado eram ativistas de diferentes movimentos sociais. Esse fato comprova o baixo grau de conflito e, em contrapartida, o alto grau de trânsito entre o Estado e a sociedade civil.

A partir disso, pode-se fazer uma leitura 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— IPS. 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 das decisões dessas políticas, principalmente no âmbito federal, quando se tratavam de governos do PT, único partido que já incluía em seus programas de governo agendas ligadas à economia solidária desde o início dos anos 2000.

### O que esperar das instituições participativas

Os conselhos gestores de políticas públicas —um dos formatos de IPS— 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.

1. Onze entrevistados no total. 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.

“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— pôr em prática, efetivamente, as IPS, além do tempo muitas vezes limitado pela rotina imposta pelo sistema capitalista dos militantes e representantes informais —informais institucionais—, são algumas causas para essas mudanças modestas citadas por Wampler (2011).

Apesar dessas primeiras constatações, não se pode perder de vista que compreender o funcionamento das IPS auferir a efetividade das IPS, 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 desses 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 quão 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: 1) políticas públicas, 2) bem-estar social e 3) deliberação e representação. Para o autor, se essas 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 IPS se consolidarem como ferramentas que o Estado lança mão 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 à economia solidária e o caso de Canoas (RS)**

Atualmente, a economia solidária encontra-se institucionalizada no Brasil. A maior representação disso é a Senaes, que foi criada pelo primeiro governo Lula já em 2003. Logo após sua criação, a Senaes exerceu papel importante na regulamentação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Antes disso, no primeiro FSM (2001), havia acontecido a Primeira 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 norteamento das ações da Senaes desde então.

Durante sua participação no Fórum Social Temático, ocorrido em Porto Alegre em comemoração aos 15 anos do primeiro FSM, Boaventura de Sousa Santos fez uma fala durante o painel Democracia Econômica, no qual fez referência à manutenção da Senaes e pontuou a importância dessa agência para o fortalecimento do movimento de economia solidária no Brasil e não o seu retrocesso, destacando, inclusive, que se trata de um país referência na promoção do movimento pelo Estado.

Além disso, nesse mesmo ato, ocorrido no dia 21 de janeiro de 2016, no Auditório Araújo Viana, foi lançada a Carta à Presidenta Dilma e ao Ministro Miguel Rosseto, 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 à atual crise e colocando o movimento à disposição para o diálogo a fim de definir estratégias de fortalecimento da economia solidária no país.

Contudo, apesar de aparentemente fortalecida dentro do Estado, a economia solidária perdeu considerável espaço em nível nacional depois do Golpe parlamentar de 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência do país de forma ilegítima e, meses depois, rebaixou a Senaes para subsecretaria, o que representou um enorme retrocesso quanto às conquistas do movimento.

Em nível local, o município de Canoas conta com uma diretoria de economia solidária, ligada à 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.

Com base sem dados preliminares obtidos pelo próprio autor deste texto e de análises já conclusas da equipe Ecosol<sup>2</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 à 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, nos quais práticas de economia solidária são realizadas, pouco — e às vezes nada — dialogam com a SMDE, na qual 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>3</sup>. Maria é militante do movimento de economia solidária há mais de 15 anos e sócia em um EES do ramo de alimentação saudável, além de ser funcionária pública do município de Canoas há mais de 25 anos. Sua trajetória militante de movimentos

sociais iniciou em movimentos ligados à 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 ex-prefeito, Jairo Jorge, ao poder. Jairo Jorge completa em 2016 seu segundo mandato no município. Em janeiro de 2009, o prefeito cria a Diretoria Municipal de Economia Solidária e, a partir dessa decisão e do diálogo dos gestores públicos com os vereadores, no último ano de seu primeiro mandato (2012), o prefeito da cidade assina a Lei 31, de 2012<sup>4</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 à SMDE.

A lei municipal, entre outras providências, previa a criação do programa Centros de Economia Solidária que, em maio de 2012, se materializa e recebe o nome de 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 de o 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. A gente 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 mu-

2. Grupo de pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

3. Nome fictício dado à coordenadora de um dos CCPES.

4. Recuperado em [http://s3-sa-east-1.amazonaws.com/camara-canoas/oldfiles/usu\\_doc/pl\\_31.12.pdf](http://s3-sa-east-1.amazonaws.com/camara-canoas/oldfiles/usu_doc/pl_31.12.pdf)

nicípio pras demais secretarias, porque muitas já têm seus conselhos, onde tem inclusive várias pessoas da economia solidária compondo esses conselhos, então por que não ter o nosso também? (Entrevista)

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 na expansão da economia solidária na cidade. Além disso, Maria aponta a importância de, na diretoria e, posteriormente no conselho, estarem

(...) à frente pessoas com identidade com a economia solidária, pessoas que 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. (Entrevista)

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 IP no município que seja ocupada por representantes da sociedade civil com a efetividade da participação dessa instituição. Para ela, a criação do conselho possibilitaria uma maior participação de sócios e sócias na decisão dos rumos da política e na expansão do movimento na cidade.

Embora os CCPES sejam instituições que não se caracterizam como participativas no sentido dado pelos autores aqui consultados, eles sediam os fóruns municipais de economia solidária. Isso porque não proporciona a participação da sociedade civil na tomada de decisão de baixo para cima, não possibilita a partilha do poder nem dá a condição de que ela referente políticas já alinhavadas (Avritzer, 2008). Por outro lado, esses espaços entregam para 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 por meio de metas, os CCPES precisam cumprir a meta de atingir um mínimo de duzentas pessoas por mês, as quais participam de oficinas técnicas (produção) e de formação solidária. Cada palestra de capacitação ou oficina de produção não pode ser realizada com menos de dez participantes. Para a coordenadora, trata-se de espaços que, apesar de não incluírem a sociedade civil

na tomada de decisão política, são 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. Nesses eventos, a estrutura é toda disponibilizada pela prefeitura. Além disso, o município cede um espaço fixo, junto à estação de trem Canoas/Unilasalle, onde diariamente os EES se revezam para expor seus produtos e comercializá-los. Nesse 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 se trata de 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 por sócios e sócias de EES, por militantes do movimento e por entidades de apoio, a rigor, a Universidade La Salle (Unilasalle), ou seja, foram sete anos de construção e de 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 IP. Contudo, pode-se afirmar que, pelas informações coletadas com Maria, o fórum tem se mostrado um espaço de ampla participação do movimento nas decisões de políticas públicas desde



que o município começou a pensá-las por meio da diretoria. O fórum, diferentemente do conselho gestor, não está previsto na lei municipal, o que faz com que, em certa medida, haja uma inversão de papéis entre essas duas instituições.

Enquanto o conselho, previsto na lei do município e reconhecido pela literatura como uma instituição participativa do Estado capaz de possibilitar participação, à medida que dá conta de responder às demandas apresentadas pelos conselheiros (Sá-e-Silva, Lopez e Pires, 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 a gente 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 as oficinas que são oferecidas nos CCPES são decididas nos fóruns de acordo com a necessidade do movimento. Analisando essas falas da Maria, pode-se compreender que os efeitos da participação da sociedade civil nos fóruns municipais da economia solidária estão sendo efetivos e alinhados ao que diz a literatura em relação ao desenho dos conselhos gestores de políticas enquanto IPS. O que não foi possível de captar, porém, por meio 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, do bem-estar social, da deliberação e representação relacionadas à área (Wampler, 2011).

## Considerações Finais

Diferentemente dos movimentos sociais ortodoxos, a economia solidária soube bem perceber a disposição dos governos que criaram (ou expandiram) as IPS 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 desses espaços de participação da sociedade civil de forma paralela.

Foi possível, a partir da pesquisa documental e bibliográfica, identificar as IPS ligadas à 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 e tem como IPS 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 CCPES.

Com destaque para a pesquisa executada por Silva e Oliveira (2011), mas também com atenção à dissertação de mestrado e à tese de doutorado de Carneiro (2006; 2012), bem como 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 essa interseção entre IPS 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 essas IPS 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, R. e Bülow, M. von. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84. Recuperado em <http://www.seer.ufrgs.br/sociologias/article/download/24518/14154>
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43-64. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- Bobbio, N. (2000). Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus.
- Boschi, R. (2010). Corporativismo societal, a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Inteligência*, 48, 84-103.
- Carneiro, V. G. (2006). Da dimensão econômica à dimensão política: a economia solidária sob a perspectiva do conflito social (dissertação de mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Carneiro, V. G. (2012). Políticas públicas municipais de economia solidária e a dimensão sociopolítica dos empreendimentos econômicos solidários (tese de doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)/Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
- Cohen, J. e Arato, A. (1992). Civil society and political theory. Cambridge: The MIT Press, Mass.
- Gaiger, L. I. (coord.). (2014). A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais. São Leopoldo: Oikos.
- Gurza-Lavalle, A. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, 84, 13-24.
- Houtzager, P. (2004). Além da sociedade civil e do Estado. Autoridade, política, instituições e mobilização popular. Em P. Houtzager (org.), *Os últimos cidadãos. Conflito e modernização no Brasil rural* (pp. 17-38). São Paulo: Globo.
- Laville, J.-L. e Gaiger, L. I. (2009). Economia solidária. Em A. D. Cattani (org.), *Dicionário internacional da outra economia* (pp. 162-168). São Paulo: Almedina.
- Pateman, C. (1992). Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Santiago, A. de O. Economia solidária: a institucionalização de um outro mundo possível. Em 39º Encontro Anual da ANPOCS: GT 14 — Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais latino-americanos. Recuperado em <http://www.anpocs.org/index.php/papers-39-encontro/gt/gt14/9569-economia-solidaria-e-senaes-a-institucionalizacao-de-um-outro-mundo-possivel/file>
- Silva, M. K. e Oliveira, G. de L. (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*, ano 13, 28, 86-124. doi: <https://doi.org/10.1590/s1517-45222011000300005>
- S/A. (2010). Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. Em F. de Sá-e-Silva, F. G. Lopez e R. R. C. Pires (orgs.), *Estado, instituições e democracia* (pp. 485-503). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Recuperado em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf)
- Wampler, B. (2011). Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? Em R. R. C. Pires (org.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 43-52). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).