



Vanessa Moreira Sígolo \*  
Thais Silva Mascarenhas\*\*

\*Doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP). Endereço: Av. Lúcio Martins Rodrigues, travessa 4 – bloco 28 – Cidade Universitária, São Paulo – SP. CEP. 05508-010.  
E-mail: vanessa.sigolo@gmail.com

\*\*Mestre em educação pela Universidade de São Paulo – USP. Pesquisadora do Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP). Endereço: Av. Lúcio Martins Rodrigues, travessa 4 – bloco 28 – Cidade Universitária, São Paulo – SP. CEP. 05508-010.  
E-mail: thaismas@yahoo.com

## Resumo:

Esse texto tem como objetivo problematizar a relação entre Estado e sociedade, na democracia contemporânea, e analisar os espaços participativos e o seu papel nas políticas de economia solidária. O estudo do sentido político das experiências baseia-se em uma perspectiva teórica que amplia o conceito de política, e ressalta sua centralidade, partindo do pensamento de H. Arendt. Conjuntamente, busca-se debater sobre o processo de formação do movimento de economia solidária, a partir das experiências de autogestão, retomando concepções de E. P. Thompson sobre a formação de coletividades. Contextualizando esse estudo no debate acadêmico das Ciências Sociais, busca-se construir um olhar histórico sobre a participação popular e o seu significado no processo de redemocratização do país, bem como examinar experiências de participação no Brasil e no mundo, analisando-as a partir de seus limites, potencialidades e papel na sociedade. Discute-se, então, especificamente as experiências participativas relacionadas às políticas públicas de economia solidária. Por fim, a partir de análises sobre as disputas de projetos políticos

presentes no processo de construção democrática na atualidade, ressalta-se a importância do aprofundamento da participação como base para a reinvenção da política, efetivação da democracia e fortalecimento da autogestão e da economia solidária.

## Palavras-chave:

Participação. Democracia. Espaço público. Autogestão. Economia solidária.

## Abstract:

This article aims examining State-society relation in contemporary democracy, and analysing participatory spaces and their role in solidarity economy public policies. Studying political sense of participatory experiences is based on a theoretical perspective that enlarges the concept of politics. It relies on H. Arendt's ideas. Besides, we discuss the making of solidarity economy movement,

looking at the self-management experiences. It relies on E. P. Thompson conceptions about the making of collectivities. Placing this study on social science academic debate, we seek to build a historical view on popular participation and its meaning at Brazilian re-democratization process as well as to examine participatory experiences in Brazil and some other countries, and analyze them, indicating their limits, potentialities and role in contemporary society. Then we specifically investigate participatory experiences related on public policies on solidarity economy. Finally, based on the analyses on political projects disputes in recent democratic construction, we highlight the importance of deepening the participation as the basis for the recreation of politics, exercising democracy and strengthening self-management and solidarity economy.

**Keywords:**

Participation. Democracy. **Public space.** **Self-management.** Solidarity economy.

**1. Introdução**

O presente texto foi elaborado com o objetivo de estimular um debate crítico sobre a relação entre Estado e sociedade na democracia contemporânea, problematizando as experiências de participação popular, e sua relação com as experiências de autogestão e as políticas públicas de economia solidária. Partimos da análise sobre a relação entre democracia e economia solidária, o que nos leva a refletir sobre a formação do movimento de economia solidária e a centralidade da autogestão em seu projeto político de sociedade.

Em seguida, buscamos construir um olhar histórico sobre a participação popular e o seu significado no processo de redemocratização do país. Nessa parte, analisamos algumas experiências participativas (Conselhos, Conferências, Colegiados Territoriais, etc.), juntamente com alguns exemplos de experiências de outros países

(entre eles, Venezuela, Argentina e Índia). Faz-se ainda uma análise dos debates atuais sobre participação, os limites e as potencialidades dessas experiências, e seu papel na sociedade brasileira contemporânea.

Na terceira e última parte do texto, analisamos especialmente a participação popular nas políticas de economia solidária. Nesse momento, retomamos o processo de organização do movimento de economia solidária, com a criação dos fóruns, e o processo de formação de suas políticas públicas. Após isso, buscamos caracterizar os espaços participativos das políticas de economia solidária trazendo à tona seus limites e desafios atuais.

**2. Democracia e economia solidária**

Após mais de duas décadas de abertura política em nosso país e em diversos países latino-americanos, essas sociedades mantêm altos níveis de desigualdade social, pobreza e violência, que demonstram os seus limites na construção de sociedades efetivamente democráticas.

No Brasil (e também em outros países da América Latina), a partir principalmente dos anos 90, são criadas diversas organizações econômicas coletivas, que passam a se denominar de economia solidária. Esse processo ocorre em um contexto de reestruturação produtiva, relacionada às transformações tecnológicas, à mundialização da economia, à financeirização e às consequentes mudanças no mundo do trabalho, exacerbando a precarização e criando novas formas de exploração. No âmbito político, o surgimento das experiências ocorrem em um contexto de revisão de projetos políticos revolucionários, a partir da experiência do chamado socialismo real, especialmente da URSS, e da crítica aos modelos centralizados, burocráticos e autoritários. Especificamente no Brasil e demais países da América Latina, essas experiências surgem no contexto da redemocratização, tomando parte da busca por projetos políticos comprometidos com o aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, iniciamos esse texto buscando situar a economia solidária no debate atual sobre democracia e participação. Para isso,

analisamos o sentido político dessas experiências e tomamos a perspectiva teórica que se baseia na ampliação do conceito de política. Essa abordagem, parte do pensamento de Hannah Arendt (1988, 2004), especialmente sua concepção de política e a sua centralidade, e busca fundamentar nossa reflexão sobre a relação entre democracia e economia solidária.

A política, conforme conceitua Arendt (2004), é a atividade humana que se realiza no espaço público, que se refere a *polis*, espaço da liberdade e da igualdade política entre homens e mulheres. Por essa perspectiva teórica, a esfera da política se diferencia da esfera da economia, a qual se refere à casa (*oikia*), ao espaço da necessidade, do privado, da família e da hierarquia. Essa distinção é importante porque a política é compreendida pela autora como a atividade humana fundamental, que se refere à construção compartilhada do mundo comum e à participação no governo e na condução dos assuntos públicos.

Diferentemente de outras atividades humanas, a ação política é uma atividade essencialmente coletiva, que depende inteiramente da presença de outros. Com isso, ela traz a dimensão do inesperado, que surge pelo encontro de diferentes, que passam a se enxergar e se reconhecer pelo dissenso (RANCIÈRE, 1996), ao mesmo tempo em que compartilham uma igualdade política e um mundo comum. No encontro com outros no espaço público, ruídos podem dar lugar a vozes, não ouvidas, que comunicam experiências, ideias. Dessa forma, a política interrompe a ordem policial e permite que os conflitos sejam publicizados, trazendo à luz do espaço público as relações de dominação e, com isso, a possibilidade da sua superação. Por sua pluralidade, a política possibilita a subversão da ordem, a ruptura e o surgimento do novo. Essa abordagem teórica destaca o caráter político da humanidade e, na imagem de homens e mulheres reunidos para inventar e reinventar o mundo, religa a noção de democracia a de humanidade.

Na atualidade, vivemos uma crise da política. Arendt (2004) analisa que os espaços da política e da economia se misturaram na modernidade, provocando o surgimento de uma esfera híbrida, o “social”, onde os interesses

privados passam a ter importância pública. Além disso, a sociedade atual impõe regras que buscam normalizar e confinar os comportamentos, abolindo o espaço público, a política, a participação, a possibilidade da ruptura e do novo. Com essa mistura entre as esferas pública e privada, a ação política, no sentido arendtiano, se tornou muito rara.

A crise da política se manifesta no próprio desgaste da palavra. Ela também está presente na prática política instrumentalizada por grupos de interesses, que rompem com o seu fundamento, a igualdade política, e não reconhecem outros que falam, com vozes de dissenso, e inviabilizam o debate político e público.

Neste cenário, os momentos políticos com capacidade de renovação são tesouros preciosos que necessitam ser reconhecidos, na busca por perspectivas para a transformação da sociedade. Em uma época de declínio da política, devido à sua indiferenciação da economia, dos interesses privados, do domínio da técnica e da ordem policial, resgatar o seu sentido é uma ação fundamental.

## 2.1 Autogestão e invenção política

Reconhecemos que o sentido democrático da economia solidária encontra-se na *centralidade da autogestão*, por um lado, com relação à transformação das relações de poder que a autogestão promove na esfera da produção e do trabalho e, por outro, referente ao processo de formação de um movimento social autogestionário, denominado de economia solidária, que afirma e apresenta questionamentos e princípios para a democratização da economia, da sociedade e do Estado (SIGOLO, 2007).

Os espaços de autogestão, conselhos operários e órgãos populares de debate público são, muitas vezes, esquecidos na história, o que reforça a importância de resgatar essas experiências, a exemplo da Comuna de Paris (1871); dos Sovietes russos (1905 a 1917); da República Húngara dos conselhos operários (1918 e 1919); da Espanha, após a Guerra Civil (1936); da Iugoslávia, no pós-guerra (1950); da Argélia (1962); da “Primavera de Praga”, na Tchecoslováquia (1968); da China, durante a “Revolução Cultural”, com a Comuna de

Shangai; de Portugal, na “Revolução dos Cravos”, com as comissões de trabalhadores. Na América Latina, destacam-se as experiências na República Libertária no México (1911); durante a Revolução Cubana (1959); na Nicarágua (1979); na “Revolta Vermelha”, em El Salvador (1932); durante a revolução na Bolívia (1952); no Peru, quando houve a chamada “via peruana ao socialismo” (1968); no Chile, durante o governo de Salvador Allende (1872); e na Argentina, no chamado “Cordobazzo”, em maio de 1968.

O estudo dessas experiências autogestionárias nos apontam alguns dos dilemas existentes, relacionados às tensões vividas entre a preocupação com a estabilidade e continuidade das experiências e o seu espírito de inovação, revolucionário. Em muitos casos, o sistema de partidos, a gestão centralizada, a administração e a institucionalização, como analisa Arendt (1988), se contrapuseram à imprevisibilidade e à liberdade da política, o que levou muitas experiências autogestionárias a serem engolidas na história do esquecimento da política, frente ao domínio da técnica e do consumo, assim como seu espírito revolucionário.

Em suas análises sobre esses momentos políticos preciosos, muitas vezes breves e extremos, Arendt (1988) identifica a política na condição humana da pluralidade, que se estabelece sem mediações, apenas homens entre si. Mas, a partir das reflexões que sua análise nos inspira, nos perguntamos: como compreender as experiências autogestionárias da economia solidária, com suas diversas mediações - da produção, do trabalho, do dinheiro?

Os dilemas da autogestão, também, referem-se às contradições vividas entre o necessário sentido conservador da luta pela sobrevivência e da reprodução material (relacionado à esfera da economia) e a força de renovação e liberdade que a autogestão inspira e realiza. Tais dilemas movimentam as experiências autogestionárias atuais da economia solidária e, em suas contradições e invenções políticas, abrem novos caminhos para a reflexão e a ação.

A proposta de organização do trabalho pautada no controle coletivo dos meios de produção e na igualdade política nos processos de decisão e gestão, ou seja, na autogestão, cria novas

relações entre economia e política, entre trabalho e política, as quais indicam possibilidades para a renovação da democracia na atualidade. Por essa perspectiva, a autogestão é elemento central da economia solidária, como destaca MELLO (2003):

As cooperativas autogestionárias desenvolvem em seu interior espaços de democracia, porque a assembléia, órgão máximo de administração autogestionária e lugar das discussões e decisões, é espaço de igualdade e autonomia. Na liberdade para tomar a palavra e apresentar as suas opiniões e ideias, diante de todos, encontramos, aproximadamente, o que Hannah Arendt denomina espaço para o aparecimento, para mostrar, diante de meus iguais, quem eu sou. Este esforço para apresentar a singularidade se dá juntamente com igual esforço de todos os outros na busca pelo bem comum. Aqui estão situados os fundamentos da democracia (MELLO, 2003, p. 6).

As organizações de economia solidária, nesse sentido, procuram, no contexto atual, um caminho para conjugar o pensar e o fazer, bem como criar estratégias econômicas - novas formas de organização do trabalho, produção, comercialização e consumo - com sentidos políticos e democráticos. Com isso, a dimensão política sobrepondo-se ao econômico é o aspecto inovador das experiências da economia solidária.

## 2.2 Ação política e movimento de economia solidária

Pela combinação da prática da autogestão nas atividades econômicas com a ação política - pelo esforço de criação de novos espaços públicos, como os fóruns de economia solidária, os conselhos, as conferências, para o enfrentamento de questões coletivas que extrapolam interesses privados individuais, de empreendimentos isolados, e até mesmo as fronteiras da comunidade e do bairro, e tratam do mundo público -, a economia solidária apresenta novos questionamentos que nos chamam a ultrapassar os limites da teoria, para refletir e atuar pela renovação da política e da democracia na atualidade. (SIGOLO, 2007).

A ação política da economia solidária se dá com a formação do movimento social

da economia solidária e em sua luta por reconhecimento. É importante destacar que o conceito de movimento social não descreve uma realidade, não é um objeto empírico, mas um conceito, uma construção analítica, que expressa um campo teórico-político, um ponto de vista escolhido para interpretar a realidade social. (TOURAINÉ, 1985).

Nesse sentido, partimos de uma definição ampla de movimento social, como uma expressão de poder da sociedade que, independente da reivindicação ou projeto político, luta para se constituir como um sujeito político coletivo e manifestar-se em espaço público, no qual as relações políticas podem ocorrer. Os movimentos sociais se formam em contextos de conflito e vivem na permanente tensão entre autonomia e dependência, na disputa entre a criação do novo e a permanência do antigo. Constituir-se como um novo movimento social é parte fundante do projeto autogestionário da economia solidária.

A partir da análise de Thompson (1998) sobre a formação histórica de coletividades e o processo de “autofazer-se” da classe operária, temos elementos para compreender a formação do movimento de economia solidária por uma abordagem que enfatiza a ação dos sujeitos no processo histórico.

No estudo sobre o processo de “autofazer-se” do movimento de economia solidária, nos afastamos de interpretações estritamente estruturalistas, que buscam deduzir os fenômenos sociais exclusivamente de condições objetivas dadas. Por essa abordagem, se reconhece que as experiências de economia solidária têm raízes históricas nas transformações produtivas do capitalismo contemporâneo, porém, ao mesmo tempo, se reconhece que estas transformações não explicam aspectos fundamentais do surgimento do movimento que o singularizam e precisam ser entendidas a partir da atuação dos sujeitos.

Como destaca Thompson (1987, p.9): “a classe operária não surgiu tal como o sol numa hora determinada. Ela estava presente ao seu próprio fazer-se”. Sua abordagem reconhece os trabalhadores como sujeitos políticos no movimento histórico. Por essa interpretação, compreende-se que os sujeitos recorrem a

tradições, sistemas de valores e ideias (matrizes teórico-políticas) para elaborar/interpretar as suas experiências (relacionadas às condições materiais e às relações de produção), e, a partir daí, produzir a sua ação política, na formação de uma coletividade, um movimento social.

Além disso, como coloca Sader (1988), os movimentos sociais se constituem recorrendo a matrizes, que são adaptadas a cada situação e mescladas entre si na produção das falas, sujeitos e horizontes. Porém, os movimentos modificam, também, as próprias matrizes que os alimentaram.

Na história, nas experiências e tradições de lutas dos trabalhadores por liberdade, igualdade, solidariedade e democracia, encontramos as matrizes políticas da economia solidária. Frente à diversidade de experiências de economia solidária, é possível identificar discursos compartilhados, que destacam os princípios da autogestão, cooperação, solidariedade, controle coletivo ou associado dos meios de produção, não remuneração do capital e repartição de ganhos. Esses princípios não são ideias recentes e nos remetem a matrizes teórico-políticas que se desenvolveram na história de resistência dos trabalhadores frente à superexploração do trabalho, à intensa concentração de riqueza e à privação da vida política no capitalismo.

Entre as matrizes da economia solidária, há três delas que são, muitas vezes, destacadas, especialmente por Singer (2005, p.11-12): a socialista, a anarquista e a humanista-religiosa.

- **Utopia, socialismo e cooperação:** Da matriz socialista, podemos identificar a presença de características, discursos e práticas que nos remetem às primeiras formulações utópicas, no início do XIX, no contexto da revolução industrial, com socialistas como Robert Owen, considerado o primeiro teórico do cooperativismo; mas, também, importantes referências no chamado socialismo científico, com Marx e Engels, e em teóricos marxistas atuais, especialmente suas concepções sobre a propriedade e o controle coletivo dos meios de produção pelos trabalhadores.

- **Autogestão, liberdade e anarquismo:** Principalmente pela centralidade dada ao princípio da autogestão, encontramos influências do pensamento anarquista, que traz movimentos de questionamento e contraposição ao Estado e a proposta de sua substituição por formas de cooperação entre indivíduos e grupos produtivos livres, como tratava Proudhon, com relação ao mutualismo e ao federalismo.
- **Humanismo-religioso, solidariedade e cotidiano popular:** Finalmente, junto com as duas matrizes citadas anteriormente, somamos uma terceira, a humanista-religiosa, que traz elementos e discursos marcados pelo princípio da solidariedade e pela ênfase na formação prática a partir da aproximação com o cotidiano popular. Essa matriz é marcante na economia solidária do Brasil, especialmente pela história da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Bases - CEBs.

É possível investigar a presença de outras matrizes teórico-políticas, na economia solidária, que se relacionam às especificidades de cada região e território, se referem às suas formações históricas, culturais, socioeconômica, às formas de relações entre Estado, sociedade, Igreja etc.

Para concluir a análise sobre o significado político do movimento de economia solidária, é importante analisar que as matrizes teórico-políticas orientam a construção de projetos políticos de economia solidária (SIGOLO, 2007). Nessa construção, a economia solidária está inserida no contexto de disputa pelo sentido da democracia na atualidade.

### 2.3 Projetos políticos e a disputa democrática

Reconhecemos que o sentido da democracia está em disputa na atualidade, ou seja, há visões e projetos políticos democráticos que se contrapõem nas sociedades contemporâneas. Buscando compreender esse campo de disputa,

é possível identificar, de um lado, projetos que buscam o alargamento da democracia, a criação de espaços públicos e a participação da sociedade nos processos de decisão relacionados com as questões públicas. Esses projetos democráticos se desenvolvem em contraposição a projetos neoliberais que se baseiam em uma visão de Estado mínimo, que buscam a isenção progressiva do poder público de seu papel de garantidor de direitos, o encolhimento de suas responsabilidades sociais, a precarização das políticas públicas e a sua transferência para o setor privado e a responsabilidade social empresarial.

Contudo, no campo da disputa pela construção democrática, é importante identificarmos que há uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004) que dificulta enxergar os diferentes projetos políticos que se contrapõem na atualidade e obscurece a visão de suas inversas perspectivas em relação ao mundo público e à esfera da política. Isto se deve ao fato de que diferentes projetos políticos em disputa, muitas vezes, compartilham vocabulários comuns, discursos de crítica ao Estado e em defesa da participação social, apesar de se distinguirem e caminharem em sentidos opostos.

No campo da economia solidária, a “confluência perversa” de projetos políticos democráticos se dá na disputa entre, de um lado, os projetos autogestionários, os quais buscam o aprofundamento da democracia e da autogestão nas relações econômicas e políticas, no espaço do trabalho e da produção e no processo de organização da sociedade e em sua relação com o Estado, contestando as relações de poder e a forma de se fazer política dominantes; e, de outro, os projetos centralistas, que não explicitam e não reconhecem a contradição entre o discurso pela autogestão e a prática do centralismo, e que reproduzem relações de desigualdade e hierarquia no espaço de trabalho e na esfera da política e pública.

Por esse percurso, buscou-se apresentar a importância de se reconhecer o significado político dos projetos autogestionários, no resgate da centralidade da política como espaço da invenção do novo, de cuidado e renovação do mundo público e de superação das relações de dominação e exploração.

Somando a essa perspectiva, retomamos um trecho de uma palestra de Oliveira (2006):

O capitalismo contemporâneo, globalizado, vem tornando a política irrelevante. (...) Essa nova situação é de grande importância, pois a política que o Ocidente inventou, desde a Grécia clássica, tem sido o meio que a cidadania tem usado para contrarrestar e até anular a assimetria de poderes inerente ao sistema privado e concentrador capitalista. Quando a política torna-se impotente para tanto, a cidadania e a democracia tornam-se dispensáveis. Esse é um fenômeno mundial que na periferia capitalista tem efeitos devastadores. Ao invés de se concordar com a irrelevância da política, deve-se mais do que nunca ressaltar sua importância, a importância de reinventá-la.<sup>2</sup>

A partir da análise do significado político da economia solidária, a qual buscou apresentar a formação do movimento de economia solidária, seus conflitos e ambiguidades, trataremos sobre as experiências de participação popular e, posteriormente, sobre os espaços públicos de participação das políticas de economia solidária.

### 3. Participação popular e espaço público

Na academia, a participação social tem sido uma importante questão para a análise sociológica e política, especialmente nas últimas décadas, em diversos países latino-americanos, no contexto das lutas sociais pela abertura política. A partir da década de 80, se intensificou a produção de estudos sobre o tema, com variadas perspectivas. São trabalhos que abordam as formas de atuação e organização política das classes populares e dos movimentos sociais.

Um primeiro panorama sobre esse debate nas Ciências Sociais pode ser traçado a partir de Paoli e Sader<sup>3</sup> (2004), Doimo (1995) e Kowarick (1996 e 2000). Com base em suas análises, é possível reconhecer três momentos histórico-interpretativos até a década de 90. Em linhas gerais, o primeiro momento, predominante até o início dos anos 80, estava centrado nas

macrodeterminações do modelo de acumulação capitalista, no caráter classista do Estado e no movimento operário.<sup>4</sup>

O segundo momento, no contexto da transição para a abertura política nos países latino-americanos, está voltado às análises de sujeitos, suas interpretações, experiências e práticas. A partir de uma perspectiva crítica às análises estruturais, essa abordagem revaloriza o significado da cultura na luta de classes, e as análises sociológicas das classes populares ultrapassam as fronteiras da fábrica e reconhecem as experiências no cotidiano.<sup>5</sup>

Um terceiro momento histórico-interpretativo, com a redemocratização do Brasil e de outros países latino-americanos, coloca em pauta a questão da cidadania, em contexto de ampliação da participação eleitoral e criação de um novo arcabouço jurídico-legal para o regime democrático. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 cria espaços formais de participação social nas três esferas de poder: no legislativo, com as eleições, as consultas populares (referendo e plebiscito) e a iniciativa popular (BENEVIDES, 1991); no jurídico, com o júri popular, a ação popular e a ação civil pública; e, no executivo, com a participação popular nas atividades de gestão das políticas públicas, responsáveis pela implementação de direitos sociais, como nas áreas da seguridade social, saúde e assistência social, entre outros (COMPARATO, 2006).

Nesse momento de reconhecimento e criação formal de espaços de participação social, incluídos nas novas constituições federais, análises diversas tratam das características e possibilidades do novo regime político. São elaborados estudos sobre participação social que, comprometidos com a própria construção da recém conquistada democracia, analisam com entusiasmo os novos espaços públicos e a atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.<sup>6</sup>

Contudo, diante da precária consolidação dos direitos civis e sociais, da manutenção de características patrimonialistas, autoritárias e personalistas, e dos impactos sociais provocados pela reestruturação produtiva e pela introdução do modelo econômico neoliberal nos países latino-americanos, surgem, especialmente a partir da segunda metade dos anos 90, muitos

estudos sobre as fragilidades e as contradições das experiências de participação e sobre os seus limites na efetivação da democracia.<sup>7</sup> Ao longo da primeira década dos anos 2000, muitos estudos são produzidos nessa mesma perspectiva, aprofundando as análises críticas sobre as políticas e seus espaços participativos.

Nessa última década, no entanto, é possível verificar a constituição de um novo momento histórico-interpretativo, com novos desafios para as (não mais tão recentes, mas ainda frágeis) democracias da América Latina e, também, para o debate acadêmico sobre participação social. Vive-se o surgimento de novas experiências políticas, com a ascensão de governos oriundos de classes populares e trabalhadoras em países latino-americanos, com a criação e ampliação de políticas sociais e o crescimento de espaços de participação em políticas públicas, como as experiências de orçamentos participativos (OPs) e as instâncias de participação social das políticas de desenvolvimento territorial, local e comunitário.

O contexto atual de transformações da relação entre Estado e sociedade civil, de crescimento de espaços participativos, caracteriza-se, também, pelos avanços do chamado novo modelo de gestão pública (*new public management*)<sup>8</sup>, no Brasil e na América Latina. Com base nesse modelo, têm sido implantadas, por exemplo, as organizações sociais (OS), crescentes na área da saúde, e têm se propagado novas visões sobre o significado da participação social, as quais destacam o seu papel na produção de informação para a gestão, como a captação de informação sobre a satisfação do usuário, visto como cliente, consumidor. Tais experiências inserem-se no debate atual sobre a eficiência da gestão pública e sobre os sentidos da democracia e da participação.

Diante dessas novas políticas, estudos produzidos por pesquisadores ligados a vários centros de pesquisa do país<sup>9</sup>, têm debatido, a partir de diversas perspectivas, sobre as possibilidades e os limites dos espaços de participação nas políticas públicas na atualidade. Vários estudos, apesar de reconhecerem as características democratizantes de algumas experiências, como dos OPs (pela abertura de espaço à participação em decisões relacionadas à distribuição dos

recursos públicos e para o aprendizado cultural da democracia), demonstram seu reduzido significado no enfrentamento da desigualdade social e na efetivação da participação política e dos direitos sociais.<sup>10</sup>

Em seu estudo, Bello (2007) argumenta que a fala reivindicativa e os procedimentos democráticos formais não são suficientes para indicar que tais experiências, como os OPs, se configuram como um novo campo político e se contraponham aos processos estruturais antidemocráticos; e aponta como principais limitações a reduzida proporção do orçamento envolvida, a dependência do Estado e sua característica “demandista”, que não ultrapassa as fronteiras do local.

Outras análises, como Dagnino, Oliveira & Panfichi (2006), apontam os limites de interpretações que não reconhecem os entrelaçamentos entre sociedade civil e sociedade política, e as características heterogêneas da sociedade e do Estado. Partindo de abordagem semelhante, Romão (2010) analisa como as instâncias de participação, especificamente os OPs, têm sido mediadas por partidos políticos, tornando-se instrumentos de legitimação política, pautados por dinâmicas que submetem a democracia participativa à lógica da democracia representativa.

Uma perspectiva crítica sobre as experiências atuais de participação social é, também, desenvolvida por Oliveira (2007), ainda que o autor situe algumas dessas experiências no rastro da história de lutas de resistência democrático-participativas. Como aponta, o OP é:

parente de uma história ocidental do poder local imensamente rica, que vai desde a Comuna de Paris, passando pela Viena vermelha e pela Turim conselheirista, até as *banlieuers rouges* parisienses das décadas de 1950-1960, pela qual a população organizada territorialmente – não uma ‘sociedade civil’ abstrata, mas uma comunidade arendtiana – interfere ativamente no orçamento, que é exatamente o coração do Estado capitalista moderno (OLIVEIRA, 2007, p. 44)

Ao indicar essa matriz histórica das experiências de OPs, Oliveira (2007) traça distinções entre as experiências participativas atuais e seus



significados na construção democrática.

Avançando na distinção entre experiências participativas, outros estudos apresentam que espaços de participação social, como os OPs, apesar de suas limitações, se diferenciam do modelo de intervenção, controle e repressão de gestão da questão social (que segue se expandindo em políticas públicas e projetos sociais na atualidade), implementado pela ação de responsabilidade social de instituições empresariais e filantrópicas.

Trabalhos como de Telles (1999), Yasbek (2003) e Paoli (2005) contribuem para a construção de uma análise crítica de políticas focadas no gerenciamento de programas sociais, que articula o poder público e a sociedade civil organizada, para mobilizar recursos e articular ações em parceria, incluindo grupos empresariais e o chamado terceiro setor.<sup>11</sup> As análises apontam como tais ações mantêm-se restritas a práticas filantrópicas e compensatórias, distante da referência a direitos de cidadania e da dimensão política e pública. Por essa perspectiva crítica, são analisadas políticas, como: o Programa Comunidade Solidária, no Brasil; o Programa Nacional de Solidariedad (PRONASOL), no México; a Red de Solidariedad, na Colômbia, entre outras.

Para um balanço geral, tomamos alguns pontos de recente palestra de Pedro Pontual (2011), importante referência nacional das políticas participativas. Segundo ele, havia uma aposta, no período da redemocratização, de que o fortalecimento dos mecanismos e espaços participativos levaria a uma ampliação da democracia. Após 20 anos, Pontual (2011) avalia que se deve reconhecer os limites desses espaços participativos e reforça a necessidade da atuação na democracia representativa, em que está a maior parte das distorções do sistema político. Por esse caminho, muitos militantes da participação, como ele, somam atualmente o movimento de iniciativa popular para a reforma política.<sup>12</sup>

Contudo, dentre as avaliações feitas sobre os espaços participativos em geral, Pontual (2011) destaca a importância da Conferência de Direitos Humanos, com a criação da Secretaria Especial de DH e dos Planos Nacionais de DH. Acrescenta, ainda, o papel das Conferências na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único

de Assistência Social (SUAS) e, mais recentemente, a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que representam importantes avanços nas políticas de desenvolvimento territorial e soberania alimentar, reconhecidos internacionalmente.

Com isso, em sua análise geral, Pontual (2011) afirma que os espaços participativos produziram importantes avanços democráticos, como a incorporação de milhares de cidadãos brasileiros nos espaços de democracia direta e participativa, bem como a criação e ampliação de novas formas de participação, as quais têm contribuído para a reinvenção dos canais institucionais e do sistema representativo.

### 3.1 Espaços participativos no Brasil atual

Para criarmos um panorama atual dos espaços participativos, há uma pesquisa realizada pelo governo federal (BRASIL, 2010), na qual encontramos os seguintes dados sobre conselho e conferências: dentre as 120 instâncias conselhistas do governo federal, 60 incluem a participação da sociedade civil, sendo que em 32 delas essa participação é expressiva. Além disso, destaca-se que nos últimos oito anos, durante o governo Lula, foram criados 18 novos conselhos. Sobre as conferências, a publicação apresenta que, desde 1940, com a realização da 1ª Conferência Nacional da Saúde, foram realizadas no Brasil 115 conferências nacionais. De 1940 a 1994, foram realizadas 21 conferências, entre 1995 e 2002, 20, e de 2003 a 2010, 74, as quais, segundo os dados apresentados, envolveram, aproximadamente, cinco milhões de participantes.

Além dos conselhos e conferências, há, atualmente, 165 ouvidorias públicas no âmbito federal e um número crescente de audiências públicas realizadas, as quais são objeto de novo estudo, em andamento no IPEA, sobre a sua tipologia e as variáveis que influenciam em sua legitimidade. Nesse balanço, é importante, também, apontar uma nova estratégia de diálogo com a sociedade que o governo Dilma está criando, as chamadas mesas de diálogos, com centrais sindicais e movimentos rurais,

que, segundo Pontual (2011), são novos espaços que buscam fortalecer os debates estratégicos e complementar as instâncias participativas existentes.

Na atualidade, encontramos, também, novas experiências participativas. A participação social tem sido apresentada como um elemento importante da estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, especialmente voltadas para o desenvolvimento local, comunitário e territorial. Entre as políticas de desenvolvimento criadas, na última década, por governos latino-americanos, encontram-se, no Brasil, políticas implementadas por governos municipais, estaduais e federal, estruturadas em instâncias locais de participação social voltadas para a execução de ações locais e o apoio à organização da produção, entre elas: os colegiados do Programa Territórios da Cidadania<sup>13</sup>, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)<sup>14</sup> e os conselhos gestores de políticas de economia solidária<sup>15</sup>, criados em várias regiões.

Com exemplo, o Programa Territórios da Cidadania, do qual fazem parte os colegiados territoriais, é um programa federal voltado para regiões do país com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Criado em 2008, a partir de ação anteriormente desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), essa política de desenvolvimento territorial envolve a ação de 18 ministérios do governo federal, articula diferentes níveis de governo e cria instâncias de participação local, para a implementação de ações integradas. Segundo consta do portal eletrônico do programa, foram criados 120 Territórios da Cidadania no país, formados por conjuntos de pequenos municípios (com até 50 mil habitantes), abrangendo, atualmente, 1.852 municípios (32,9% do total do país). Tem como objetivo atuar em três eixos, desenvolvidos de forma integrada: 1) apoio às atividades produtivas: assistência técnica, acesso ao crédito, mecanismos de apoio à comercialização, regularização fundiária etc.; 2) cidadania e acesso a direitos: educação, saúde, cultura e documentação civil; e 3) recuperação e qualificação da infraestrutura: ações de melhoria do abastecimento de água, eletrificação rural, programas de habitação, licenciamento e manejo

ambiental.<sup>16</sup> Em resumo, a estratégia do programa, conforme sua legislação de 2008, baseia-se na integração de políticas e na “ampliação da participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios” (BRASIL, 2008).

### 3.2 Experiências participativas em outros países

Em outros países latino-americanos encontramos, também, novas experiências participativas. Na Argentina, espaços participativos têm feito parte de sua história democrática. As *asambleas barriales*, em contextos de crises agudas, constituíram-se centros de reorganização da sociedade e enfrentamento do desemprego, conquistando reconhecimento do Estado e tornando-se um instrumento na criação de estratégias de geração de trabalho e renda e na retomada do desenvolvimento econômico. Atualmente, há nesse país a experiência do *Consórcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local*, voltado à criação de espaços de formulação e execução conjunta (Estado e sociedade civil) de políticas públicas para o desenvolvimento.<sup>17</sup> Também na Bolívia, espaços descentralizados de participação foram criados, como os *consejos locales indígenas*, compondo a estratégia de desenvolvimento do Estado Plurinacional boliviano.

Na Venezuela, os *consejos comunales* são, atualmente, os principais espaços locais de participação popular do país. Em meio a diversas polêmicas sobre o atual governo, esses novos espaços de participação são apresentados como a unidade política central de uma mudança institucional que se propõe a descentralizar o Estado e aprofundar a participação na formulação, execução, controle e avaliação de políticas públicas, especialmente voltadas para o desenvolvimento endógeno. (HARNECKER, 2009 e 2010).

É interessante detalhar um pouco mais a experiência desses conselhos, como um importante exemplo na América Latina atual. Espaços participativos reconhecidos pela constituição venezuelana de 1999 e por norma específica<sup>18</sup>, os *consejos comunales* são compostos

por: *asamblea de ciudadanos y ciudadanas* (instância máxima de decisão do conselho), órgão executivo, unidade de gestão financeira (que inclui um *banco comunal*) e uma unidade de controle social. Além disso, os *consejos* recebem investimento público e fomento por meio de políticas integradas de vários ministérios, em especial do *Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Protección Social* (MINEC). Segundo informações desse ministério, existem cerca de 26 mil *consejos comunales* no país<sup>19</sup>, gerindo recursos públicos (com a implantação de orçamentos participativos) para a promoção de serviços locais e o fomento a projetos produtivos, a partir do qual a população tem buscado constituir cooperativas para desenvolver os serviços públicos localmente, criar estratégias de acesso ao crédito e fortalecer a produção e a comercialização local. Conforme sua legislação, essas instâncias visam, a partir da participação, articulação e integração dos cidadãos, a permitir “*al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades*”.<sup>20</sup>

Esses são alguns exemplos de experiências participativas envolvidas na execução de serviços públicos e no planejamento e apoio à produção local, em curso na América Latina. Apesar da diversidade de experiências atuais, é possível identificar algumas semelhanças nos objetivos e estratégias dessas novas políticas participativas citadas, especialmente relacionadas às experiências de participação na execução das políticas e no planejamento e organização da produção local. Essa questão nos interessa especialmente por relacionar-se às ações das políticas de economia solidária.

Nesse sentido, é interessante notar que as novas experiências de participação – como as criadas nos colegiados do Programa Territórios da Cidadania, no Brasil, nos *consejos comunales*, na Venezuela, nos *consórcios de gestión compartida para el desarrollo local*, na Argentina - se diferenciam de outras criadas anteriormente, como os conselhos setoriais (saúde, assistência social, educação etc.) e os orçamentos participativos (OPs), por apresentarem uma singularidade que ultrapassa a dimensão consultiva e deliberativa, qual seja, a participação na implementação

e execução de políticas e no planejamento e organização da produção local.

Para ilustrar essa singularidade, como exemplo, em um *consejo comunal* venezuelano, a participação da população local pode ir mais adiante do que a deliberação sobre o local para a canalização de um córrego, e envolver a definição de questões sobre *como e por quem* será feito esse serviço. Da mesma maneira, após definir sobre a construção de uma escola, a população pode envolver-se em deliberações sobre a execução da obra e a gestão da futura escola. Ou seja, a participação nessas políticas extrapola as consultas e deliberações (como ocorrem em conselhos setoriais e OPs), e abrange a implementação e execução de políticas, a gestão de recursos e, também, o planejamento local da produção. Essa reflexão cria novos vínculos entre participação popular, espaço público e autogestão.

Além disso, no contexto atual de debate sobre o ressurgimento do autoritarismo em governos *de esquerda* no subcontinente, conhecer essas experiências participativas é ação fundamental para investigarmos os limites e possibilidades da democracia e do desenvolvimento na América Latina atual.

Por fim, é interessante, também, acrescentar o relato de algumas experiências participativas, bastante distantes de nossas referências latino-americanas, mas que trazem importantes elementos para nossa reflexão, como a experiência de Kerala (na Índia), com suas assembleias locais (MASCARENHAS, 2010), e o momento recente da Islândia de elaboração da nova Constituição, com contribuições da população via *internet*.

Na Índia, o estado de Kerala é considerado o estado indiano socialmente mais avançado, destacando-se por ter chegado a índices altos nos quesitos de qualidade de vida. Esse desenvolvimento ocorreu por meio do custeio público, com políticas específicas, sem taxas elevadas de crescimento econômico. Segundo o economista indiano Amartya Sen (1999), um dos fatores fundamentais para isso foi a discussão pública, que permitiu não apenas a divulgação de informações, mas a emergência de novos valores compartilhados. As lutas para a melhoria da educação, da saúde e da seguridade social e a prática

da democracia local são exemplos de sociedade organizada politicamente e de contribuições para a superação de desigualdades.

Nesse processo, o estado teve papel fundamental no incentivo e fortalecimento da participação popular. Desde os anos 50, Kerala teve diversos governos de esquerda, sendo que, em 1996, uma coligação de esquerda liderada pelo Partido Comunista instituiu instâncias locais de planejamento descentralizado em todo o estado, uma forma de participação direta da sociedade nas ações do estado. Sua implementação teve como base as experiências de ONGs locais, como o Kerala Sastra Sahitya Parishad (People's Science Movement). Atualmente, os *panchayats* (assembleias locais) são responsáveis por decisões locais, incluindo a escolha, a concepção e a implementação de planos de desenvolvimento da região, chegando a deliberar sobre, aproximadamente, 35% dos fundos governamentais para o desenvolvimento do estado. Segundo o Departamento de Autogoverno Local (*Local Self Government Departament*) do Governo de Kerala<sup>21</sup>, existem hoje 1.209 Instituições Locais Autogovernadas, com a participação de mais de 20 mil pessoas.

Segundo os estudos de Thomas Isaac e Franke (2002), a administração descentralizada em Kerala difere de outras experiências de descentralização, pois nela houve grande envolvimento da população desde o início. Para os autores, a única experiência semelhante no cenário mundial seriam os OPs, porém em uma menor escala<sup>22</sup>.

Outro exemplo de construção de práticas democráticas que articulam a atuação do Estado e a participação de cidadãos é o processo de elaboração da nova Constituição na Islândia, que vem acontecendo nos últimos meses, com a utilização das novas tecnologias da comunicação. A partir da crise financeira de 2008, surgiu a iniciativa da criação de uma nova Constituição que contivesse a introdução de mecanismos de fiscalização e responsabilidades para o parlamento, mudanças nas eleições dos primeiros-ministros, entre outros. A partir das discussões de um Fórum Nacional, com quase mil islandeses para o debate das leis básicas, redigiu-se um primeiro documento que foi, então, analisado por

um grupo de 25 cidadãos islandeses sem filiação política, escolhidos para esta função (Conselho Constituinte).

De abril a julho de 2011, esse conselho se utilizou de redes sociais na *internet* para incentivar a participação de qualquer cidadão que tivesse sugestões ao texto (mecanismo chamado de *crowdsourcing*) e de ferramentas para transmissão *online* das reuniões de discussão do documento. A participação da população foi viabilizada pelo fato de que dois terços dos 320 mil habitantes do país têm acesso à *internet*. O documento final será ainda submetido a referendo. Esse exemplo nos indica novas perspectivas para a participação social e a diversidade de formas pelas quais podem ocorrer nos diferentes contextos existentes.<sup>23</sup>

Para concluir essa parte do texto, as experiências participativas criadas por políticas de desenvolvimento local, territorial e comunitário, nos últimos anos no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo, desenvolvem-se em meio à “confluência perversa” de projetos políticos democráticos em disputa na atualidade. Ao apresentarem a participação como o centro de suas estratégias de desenvolvimento, envolvendo-a no planejamento local da produção e na formulação, gestão e execução de políticas e serviços públicos, essas experiências apresentam novas questões para os desafios atuais de “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002):

#### **4. Participação nas políticas de economia solidária**

Em entrevista, em maio de 2007, o Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer, destacou que embora haja movimentos de economia solidária em diversos países, o Brasil é pioneiro na criação de um Fórum reunindo todos os segmentos envolvidos, para a discussão de propostas para a consolidação e crescimento do processo, e acrescentou que a existência desse Fórum é essencial para a continuidade do movimento no Brasil.<sup>24</sup>

Para tratarmos sobre os espaços participativos das políticas de economia solidária, é fundamental conhecer a história de organização

dos fóruns de economia solidária e de seu papel como principal interlocutor do movimento de economia solidária com o Estado. O FBES foi criado na III Plenária Nacional de Economia Solidária, ocorrida em Brasília, de 27 a 29 de junho de 2003. Segundo documento sobre seu histórico,

com mais de 800 representantes, delegados de 18 plenárias estaduais, a III Plenária Nacional cria o FBES, com a incumbência de articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma Carta de Princípios e uma Plataforma de Lutas, ali aprovadas, e de fazer a interlocução junto ao governo, em especial junto à recém-criada SENAES (Secretaria Nacional da Economia Solidária). (HISTÓRICO, 2007).<sup>25</sup>

Nesta plenária também foram definidos a composição e o funcionamento do Fórum. São princípios gerais do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), de acordo com sua Carta de Princípios: “1) a valorização social do trabalho humano, 2) a satisfação plena das necessidades de todos, como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica, 3) o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade, 4) a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e 5) os valores da cooperação e da solidariedade”.<sup>26</sup> O FBES é formado basicamente pela articulação entre três segmentos: empreendimentos econômicos solidários, entidades de assessoria e fomento e, ainda, gestores públicos. Organiza-se em: 1) Coordenação Nacional; 2) Coordenação Executiva; 3) Secretaria Executiva; e 4) Grupos de Trabalhos Temáticos.

O FBES, juntamente com outras importantes organizações da sociedade e órgãos do governo que atuam com temas relacionados à economia solidária, compõem o Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES. O CNES foi criado pelo mesmo ato legal que, em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Conforme definido nessa normativa, ele foi concebido como “órgão consultivo e propositivo para a interlocução

permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária”. O CNES tem como principais atribuições: “a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de economia solidária”.<sup>27</sup> Conforme relatado em documentos da SENAES-MTE, a composição do CNES resultou de um processo de negociações e debates que tiveram o objetivo de garantir uma ampla participação de atores da sociedade e do Estado. Atualmente ele é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos econômicos solidários e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006, que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento (BRASIL, 2006).

A partir de deliberações desse conselho, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Economia Solidária - CONAES, sendo a primeira delas realizada de 26 a 29 de junho de 2006, com o lema: “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”, e a segunda, ocorrida em 16 a 18 de junho de 2010, com o lema: “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável”.<sup>28</sup> O Documento final da II CONAES é, atualmente, o principal texto de referência produzido de forma participativa, com orientação para as políticas públicas de economia solidária. Nessa última conferência nacional, conforme balanço realizado pela SENAES-MTE, publicado juntamente com análises do FBES e da Rede de Gestores de Economia Solidária, em artigo da Revista do IPEA: “chama atenção o grande esforço de mobilização para a conferência, iniciado em janeiro de 2010. Foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional”.<sup>29</sup>

Entre os espaços de participação das políticas de economia solidária encontram-se, ainda as Comissões Gestoras Nacionais e Estaduais do Sistema de Informação da Economia Solidária (SIES), do Programa Nacional de Incubadoras

(PRONINC), do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS), entre outras.

Com esse breve panorama, que busca dar elementos para avançarmos no debate sobre a centralidade da participação popular nas políticas públicas de economia solidária, concluímos apontando alguns de nossos principais desafios atuais.

## 5. Considerações Finais: Desafios da participação

Há, atualmente, certo reconhecimento na sociedade brasileira de que a participação popular é fundamental para a democracia. Ela está prevista na chamada “constituição cidadã” de 1988, nos atos decisivos no exercício do poder e em diversos mecanismos que possibilitam a democracia direta e participativa. Contudo, identificamos que há ainda muitos desafios a serem enfrentados para que a participação se efetive em nosso sistema político.

Mais do que isso, vivemos um período de descrença dos espaços participativos e de sua efetividade. Após duas décadas de abertura política e experiência democrática, como tratamos anteriormente, chegamos a um novo momento histórico, de reconhecimento, inclusive por parte dos históricos atores envolvidos na militância pela participação social, de que os espaços participativos se relacionam com o sistema político representativo, até mesmo, reproduzindo muitas de suas distorções. As distorções dos sistemas políticos participativos e representativos e as limitações impostas ao espaço efetivo de debate político, que caracterizam a crise da política (no sentido que buscamos resgatar neste texto), também estão presentes nos vários desafios enfrentados na construção das políticas públicas de economia solidária.

Frente a esses desafios, precisamos renovar e reinventar a política, atuando pelo fortalecimento do caráter associativo da sociedade, pelo enfrentamento do modelo de desenvolvimento e de política econômica

vigentes, pela importância do reconhecimento e da participação da diversidade e pluralidade de sujeitos políticos, bem como pela disseminação da chamada pedagogia da participação no governo, nos partidos, nos movimentos sociais e na sociedade.

No contexto atual, é fundamental avançarmos na democratização da política e da economia, como propõem o movimento e as experiências de economia solidária na atualidade. É preciso relacionar, a partir de novos parâmetros, política e economia, assim como debater e atuar politicamente por uma economia autogestionária, justa e solidária.

A participação popular não tem sido historicamente prioridade de nenhum governo. Mesmo em governos formados por partidos oriundos das classes trabalhadoras e populares, há visões divergentes sobre o tema. Nessa última década, reconhecemos no Brasil a ampliação dos canais de participação, juntamente com o crescimento do acesso a recursos públicos por organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Contudo, a maior parte desses recursos está voltada para a execução de políticas públicas em parceria, e não para a formação política, fundamental à participação social. Assim, essas organizações e movimentos correm o risco de se transformar em meros executores de políticas, desviando-se de seus propósitos maiores.

No entanto, é possível verificar que, nessas últimas décadas, no Brasil, tivemos importantes avanços no campo da participação, no que se refere à elaboração e à deliberação sobre as políticas públicas, mas pouco avançou-se com relação ao controle social.

A participação qualificada requer acesso à informação, formação e organização política. Nesse sentido, a participação precisa ser assumida pelos governos como política pública. Atualmente, está em debate no governo federal, o Sistema Nacional de Participação Social, que busca fortalecer a relação entre as instâncias e os níveis de participação. Mais do que um novo sistema público, temos que consolidar e reinventar

os instrumentos e espaços participativos no cotidiano das interações possíveis da sociedade com o poder público, assim como concretizar a participação popular como um princípio e um método de governo, presente em todas as políticas públicas.

## Referências

ARENDR, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

\_\_\_\_\_. A tradição revolucionária e seu tesouro perdido. In: **Da revolução**. Brasília: Ática - UNB, 1988. p. 274-351.

AVRITZER, L. **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.

BELLO, C. Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo, Boitempo, 2007. p. 103-127.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Atica, 1991.

BORJA, J. **Movimientos sociales urbanos**. Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975.

BRASIL. **Decreto nº 5811**, de 21/06/2006. Dispõe sobre a Composição, Estruturação e Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Ministério do Trabalho e Emprego, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal nº 38** de 25/02/2008.

Institui o Programa Territórios da Cidadania, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Conselhos Nacionais. Dados básicos, organização, gestão atual, finalidade, composição e competências**. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Brasília. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista de Serviço Público**, n. 47, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CARDOSO, R. (Org.). **Aventura antropológica: teoria e pesquisa**. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

\_\_\_\_\_. A trajetória dos movimentos sociais. In: Dagnino E. (Org.). **Anos 90:**

política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 81-90.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COMPARATO, F. C. **Ética**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

\_\_\_\_\_; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DOIMO, Ana. **Ave e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós – 79. Rio de Janeiro : ANPOCS, Relume-Dumará, 1995

FALS BORDA, O. Grietas de la democracia. La participación popular en Colombia. **Análisis Político**, n. 28, p. 65-77, 1996.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Carta de Princípios, Brasília, 2003. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: julho de 2007.

GERMANI, G. **Sociología de la modernización**. Buenos Aires: UBA, 1971.

HARNECKER, M. Democracia, Participación y Socialismo en Venezuela: una mirada crítica. Ponencia presentada en evento **Democracia, participación y socialismo** organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo en Quito, Ecuador, 2-3/06/2010.

\_\_\_\_\_. **De los consejos comunales a las comunas**. Publicação do Centro de Investigación Miranda – CIM, Venezuela, abril de 2009.

HELLER, P.; THOMAS ISAAC, T. M. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia”. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 499-540.

KOWARICK, L. **As lutas sociais e a cidade**: SP, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão**

**urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981

MASCARENHAS, T. S. **O caráter educativo da economia solidária**: o caminho do desenvolvimento como liberdade a partir da experiência da Cooperafis. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MELLO, S. L. Solitário ou solidário. **Material de Apoio do Curso de Educação Popular, Cooperativismo e Economia Solidária**, organizado pela ITCP-USP, 2003. p.6.

OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; RIZEK, C.S. Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo. In: **Democracia Viva**, Rio de Janeiro: Ibase, 2003. p. 1-13.

\_\_\_\_\_. A colonização da política”. In: Conferência do ciclo de debates **O esquecimento da política**, São Paulo, 2006. Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em: março de 2010.

\_\_\_\_\_; RIZEK, C. S. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007..

\_\_\_\_\_. Das invenções à indeterminação: política numa era de indeterminação: opacidade e reecantamento. In: OLIVEIRA, F. ; RIZEK, C. S. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-370.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In:



- SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 311-348.
- \_\_\_\_\_.; SADER, E. Sobre 'classes populares' no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, R. (Org.) **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 39-67.
- FBES. "Histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária". Brasília, 27 a 29 jun. 2003. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: julho de 2007.
- PONTUAL, Pedro. Palestra proferida no Seminário 20 anos da Abong, São Paulo, 19 e 20 de setembro de 2011.
- RANCIÈRE, J. O dissenso In: NOVAES, A. (Org.) **A crise da razão**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996. p. 367-382.
- ROMÃO, W. M. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo**. Tese (Doutorado) - Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: as experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SINGER, P. "Desenvolvimento solidário: significado e estratégias", Brasília, mimeo. 2004.
- \_\_\_\_\_. Introdução. In: MELLO, S. L. de. (Org.) **Economia solidária e autogestão – Encontros Internacionais**. São Paulo, NESOL-USP, ITCP-USP, PW, 2005, p.11-12.
- SÍGOLO, V. **Trabalho em moviment'ação': a formação de movimentos sociais de economia solidária no Brasil e na Argentina pós-90**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM USP, São Paulo, 2007.
- TELLES, V. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: TELLES, V. **Direitos sociais – afinal do que se trata?** Belo Horizonte, UFMG, 1999. p. 13-56.
- THOMAS ISAAC, T. M.; FRANKE, R. W. **Local democracy and development: the Kerala people's campaign for decentralized planning**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2002.
- THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.
- \_\_\_\_\_. **A formação da classe operária inglesa I: a árvore da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. An introduction to the study of social movements. **Social Research**, v. 52, n. 4, p.749-787, 1985.
- YAZBEK, M. C. Y. Fome Zero: uma política social em questão. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 12, n.

1, p. 43-51, jan./jul. 2003.

### Documentos consultados

II CONAES: “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável” - Documento Final, Brasília, Junho de 2010.

Ley de los Consejos Comunales - Venezuela, nº.5.806 de 10/04/2006.

Constitución Bolivariana de Venezuela, de 30/12/1999.

Territórios da Cidadania, publicação do Governo Federal, 2008.

Decreto Federal nº 38 de 25/02/2008, que Institui o Programa Territórios da Cidadania.

### Notas

1 Texto elaborado em outubro de 2011, a partir do trabalho e dos debates realizados no Núcleo de Economia Solidária da Universidade de São Paulo (NESOL-USP) para o Curso de “Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária”. Colaboraram com a sua produção, especialmente: Sylvia Leser de Mello e Juliana de Oliveira Barros Braz.

2 Trecho de transcrição da conferência de Francisco de Oliveira, intitulada: “A colonização da política”, do ciclo de debates: *O esquecimento da política*, ocorrido em 2006. Disponível em: [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br). Acesso em: junho de 2010.

3 Texto escrito em 1986.

4 Entre os estudos produzidos, destacam-se: LOJKINE (1981); CASTELLS (1983); BORJA (1975); GERMANI (1971).

5 E. P. Thompson é uma das principais referências e inspira importante trabalho, no Brasil, como o de SADER (1988).

6 Perspectiva presente em trabalhos como: AVRITZER

(1994), DAGNINO (1994) e FALS BORDA (1996).

7 Com diferentes abordagens, estudos como CARDOSO (1994), DOIMO (1995), TELLES (1999), OLIVEIRA e PAOLI (2000) apontam limites e fragilidades da participação social e das novas democracias.

8 Como referência: BRESSER-PEREIRA (1996).

9 Entre eles: Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (CENEDIC) da USP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Grupo de Estudos sobre Construção Democrática (GECD) da IFCH-UNICAMP.

10 São referências as análises de OLIVEIRA, PAOLI e RIZEK (2003), PAOLI (2005), OLIVEIRA e RIZEK (2007), BELLO (2007), entre outras.

11 PAOLI (2005) é uma referência para o debate crítico sobre responsabilidade social e terceiro setor.

12 Movimento pela Iniciativa Popular pela Reforma do Sistema Político Brasileiro, que defende, entre outros temas o financiamento público exclusivo para campanhas, a lista pré-ordenada de candidatos e o poder popular para revogação de mandatos: [www.reformapolitica.org.br](http://www.reformapolitica.org.br).

13 Programa federal criado, em 2008, com o objetivo de gerar desenvolvimento em regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, envolve ações integradas de 19 ministérios e de diferentes níveis de governo. (Portal do Programa Territórios da Cidadania: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)).

14 Programa federal criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), visa à articulação e mobilização social pelo desenvolvimento local e a segurança alimentar. ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br))

15 As políticas de economia solidária, criadas por governos municipais, estaduais e federal, atuam na formação e fomento a empreendimentos econômicos associativos e cooperativos. Entre elas, no nível federal, há as políticas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES-MTE).

16 Portal do Programa Territórios da Cidadania: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em: nov/2011

17 Fonte: [www.consorcioaba.com.ar](http://www.consorcioaba.com.ar). Acesso em: nov/2011

18 *Ley de los Consejos Comunales* - Venezuela, nº.5.806 de 10/04/2006.

19 Fonte: [www.mpcomunas.gob.ve](http://www.mpcomunas.gob.ve). Acesso em: nov/2011

20 *Ley de los Consejos Comunales* – 10 de abril de 2006.

21 Fonte: <http://lsgkerala.gov.in>

22 Para mais informações sobre a experiência de Kerala, ver, também, HELLER.; THOMAS ISAAC (2002).

23 Fontes: <http://www.cartacapital.com.br> ; <http://www.esquerda.net> ; <http://www.stjornlagarad.is> .

24 Entrevista divulgada pela assessoria de imprensa do Ministério do Trabalho e Emprego, em 09/05/07. [www3.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_default.asp](http://www3.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_default.asp). Acesso: junho de 2007.

25 “Histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: junho de 2007.

26 “Carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: junho de 2007.

27 <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>. Acesso em: junho de 2007.

28 Relatórios da I e II CONAES, disponíveis em: <http://portal.mte.gov.br/>. Acesso em: agosto de 2010.

29 *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, ano 15, agosto 2010. Disponível na Biblioteca Virtual do FBES: [www.fbes.org.br](http://www.fbes.org.br). Acesso em: setembro de 2010.

