

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O QUE DIZEM OS MEMBROS DO CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?**

Joana Luiza Oliveira Alencar\*  
Sandro Pereira Silva\*\*

## **1 INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é discutir a emergência da economia solidária na agenda governamental e os mecanismos instituídos para garantir a relação entre Estado e sociedade, nesse contexto. Definiu-se como objeto de análise o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), por ser o principal organismo institucional de participação social nas políticas de economia solidária, dada a esfera sociopolítica que ele abrange. Para tanto, utilizou-se o banco de dados da pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), junto a conselheiros de 24 Conselhos Nacionais diferentes, entre eles o CNES (Ipea, 2012).

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO**

A temática da economia solidária começou a ganhar identidade social no Brasil a partir dos anos 1990. Ela surge como um elemento caracterizador de uma série de lutas sociais, nos meios urbano e rural, em um contexto sociopolítico de estagnação econômica e reestruturação produtiva que agravou fortemente o problema do desemprego no país, e de retorno das instituições democráticas, possibilitando o surgimento de diversas organizações populares que passaram a exigir uma resposta do Estado frente às demandas sociais.

Essas mobilizações contavam com o apoio de diversas organizações, tais como igrejas, sindicatos, instituições de ensino, movimentos sociais, entre outras. Aos poucos, o termo economia solidária passou a ser tomado como definidor comum entre essas organizações, o que permitiu a formação de redes no nível nacional para a divulgação de seus princípios. Muitos empreendimentos foram se constituindo em todo o país, envolvendo diferentes setores no campo da produção, comercialização, crédito e consumo, sob formas jurídicas diversas, tais como associações, cooperativas, empresas de autogestão ou grupos informais. Como resultado de todas essas mobilizações em curso, em 2002 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), órgão nacional que congrega representações dos diversos segmentos que compõem o universo da economia solidária no Brasil: empreendimentos

---

\* Técnica de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

de economia solidária; entidades de apoio e assessoria; e gestores públicos (Silva e Nagem, 2012; Silva, 2012).

Esse movimento foi ganhando força política, a ponto de se constituir também em um fenômeno digno de inserção na agenda governamental, com a definição de programas e ações de apoio. Após as primeiras experiências em gestões municipais e estaduais, a temática passou a compor também a agenda federal em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Com isso, a emergência da economia solidária na agenda governamental instituiu uma nova dimensão para atuação do Estado no fomento à geração de trabalho e renda no país, ao admitir o apoio a iniciativas baseadas no cooperativismo e na auto-organização econômica de grupos de trabalhadores sob uma ótica diferente daquela centrada no assalariamento, ainda que de maneira marginal no âmbito dos programas geridos pelo MTE (Silva e Nagem, 2011).

Além dos programas e ações de governo, estabeleceu-se como elemento central para a estratégia de institucionalização da temática da economia solidária na agenda governamental a questão da participação social e do diálogo direto com a sociedade. É nesse contexto de descentralização e participação social que foi instituído o CNES, órgão colegiado de caráter consultivo e propositivo, integrante da estrutura do MTE, que tem como um de seus objetivos estabelecer diretrizes para a política de economia solidária, bem como propor medidas de aperfeiçoamento tanto para a legislação quanto para as atividades e propostas do MTE e do CNES ligadas à área.<sup>1</sup>

Atualmente, o CNES é composto por 56 membros, respeitando a seguinte formação: 19 representantes do governo federal, secretarias estaduais de trabalho e órgãos estaduais e municipais de apoio à economia solidária; 20 representantes dos chamados empreendimentos econômicos solidários; e 17 membros de outras organizações da sociedade civil e serviços sociais. Conforme estabelecido no seu regimento interno, o CNES é organizado em torno de plenário, comitê permanente, secretaria executiva e comitês temáticos. Sua primeira Reunião Ordinária ocorreu nos dias 9 e 10 de novembro de 2006.<sup>2</sup>

### 3 RESULTADOS

Nesta seção são apresentados e debatidos os principais resultados obtidos no banco de dados formado com base em questionários respondidos pelos conselheiros do CNES. As análises estão divididas em quatro blocos, que trazem dados referentes aos consultores: *i*) composição do CNES e participação dos segmentos; *ii*) grau de articulação entre os segmentos, relação com a base de apoio; *iii*) influência em instâncias decisórias; e *iv*) principais dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria para os trabalhos do CNES.

#### 3.1 Composição do CNES e participação dos segmentos

Conforme dito anteriormente, o CNES é formado atualmente por 56 representantes, tentando manter uma paridade tripartite entre representantes do poder público, de empreendimentos econômicos solidários (EES) e organizações da sociedade civil (OSC) envolvidas com o tema. O banco de dados utilizado para esta pesquisa conta com respostas de 34 conselheiros, ou seja, cerca de 60% do total. Portanto, as informações analisadas referem-se a esse universo amostral.

1. Atualmente, existem também oito conselhos estaduais de economia solidária e dezenas de conselhos municipais, o que vai ao encontro da ideia de descentralização da tomada de decisão política no país.

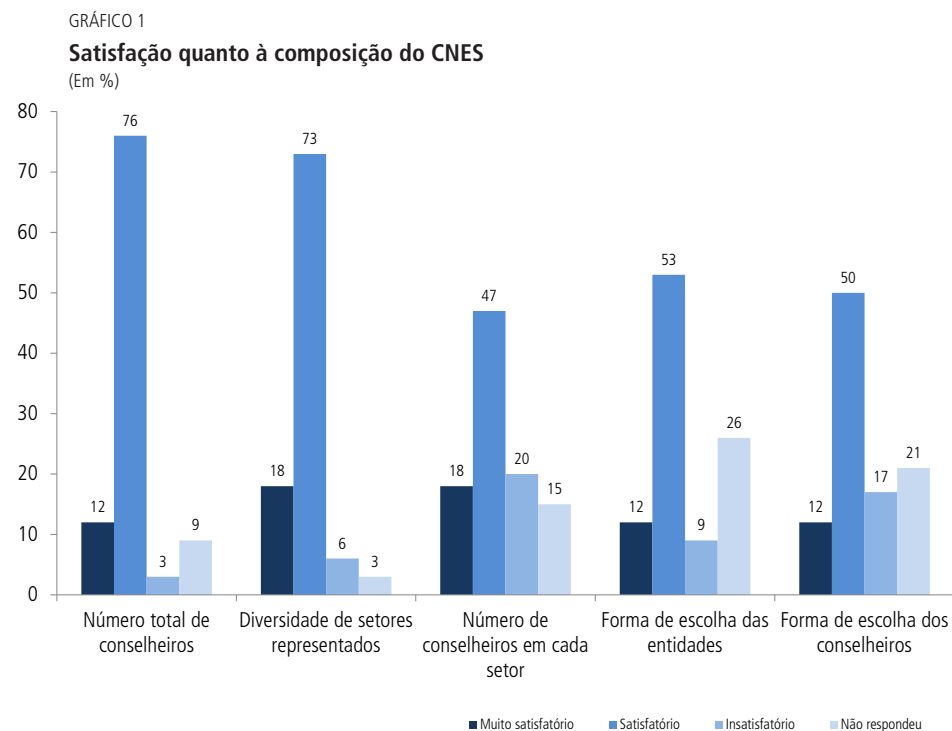
2. As atas de reunião, bem como as moções e recomendações aprovadas e a estrutura de funcionamento do CNES podem ser conferidas em: [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons\\_default.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp)

A amostra apontou uma predominância pequena de representantes do poder público em relação aos demais, com 38%, enquanto os EES e as OSC tiveram 30% cada. Verificou-se também uma predominância masculina entre os conselheiros que participaram da pesquisa, com 59% de homens contra 41% de mulheres. Mais de 75% deles, ou seja, três quartos do total, encontram-se em uma faixa etária entre 41 e 60 anos, e apenas 6% possuem menos 30 anos, o que demonstra uma baixa participação de jovens no conselho. Eles apresentam escolaridade média bastante alta, já que 70% do total já possuem curso superior completo, sendo que mais de 40% já completaram também alguma pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). Em termos da faixa de renda média, a maioria deles, 38%, afirmou receber entre R\$4.001 e R\$8.000. Porém, esse resultado é fortemente influenciado pelos representantes do poder público, já que todos eles declararam receber acima de R\$4.001. Por outro lado, 45% dos conselheiros declararam ter renda mensal média abaixo de R\$4.000, todos eles representantes de EES ou de OSC.

A grande maioria dos conselheiros (88%) considera o número total de membros que compõe o conselho como satisfatório ou muito satisfatório. Apenas 3% definiram como insatisfatório. Resultado parecido foi observado no tocante à diversidade, onde 91% declararam como satisfatória ou muito satisfatória, mesmo considerando a sobrerrepresentação de brancos entre os conselheiros, conforme verificado anteriormente. Já o grau de insatisfação nesse caso foi de 6%.

A respeito do número de representantes em cada setor que, como dito anteriormente, busca manter uma paridade tripartite entre os três segmentos representados no CNES, 65% avaliaram como satisfatório ou muito satisfatório. O nível de insatisfação nesse quesito foi de 20%, bem superior aos anteriores, e 15% não responderam. O mesmo percentual de satisfação, 65%, foi obtido quanto à avaliação da forma de escolha das entidades com assento no CNES. Nesse caso, 9% se declararam insatisfeitos e 26% não souberam responder.

Já quanto à forma de escolha dos conselheiros dentro das entidades, o grau de satisfação foi de 62%, contra 17% de insatisfação e 21% dos que não responderam. O gráfico 1 a seguir sintetiza essas informações em cada uma das questões elaboradas.



Foi questionado ainda aos conselheiros sobre o que achavam da atuação de cada um dos três segmentos que compõem o CNES ao longo das atividades. Todos os entrevistados responderam sobre sua percepção a respeito da atuação de todos os segmentos, independentemente daquele no qual ele é representante. No caso da atuação do poder público no Conselho, a avaliação foi positiva para 76% dos respondentes, sendo que 47% avaliaram que ela ajuda e 29% que ela ajuda bastante nas atividades do CNES. Já entre os segmentos da sociedade, a avaliação positiva foi superior. No caso da atuação dos EESs, 35% do total disseram que ela ajuda, e 44% que ajuda bastante. Para a atuação das OSCs os resultados foram semelhantes: 35% do total disseram que ela ajuda e 47% que ajuda bastante. Nenhum dos conselheiros avaliou que a atuação de algum dos setores atrapalhe o andamento dos processos e discussões do Conselho.

Em termos de estruturas administrativas e organizativas do CNES (secretaria executiva, presidência e sistema de comunicação, plenárias), os resultados apontaram para uma avaliação positiva em todos os quesitos questionados. Apenas no caso do sistema de comunicações (informes, *website* e publicações) é que houve um índice de insatisfação um pouco maior.

### 3.2 Grau de articulação entre os segmentos que compõem o CNES

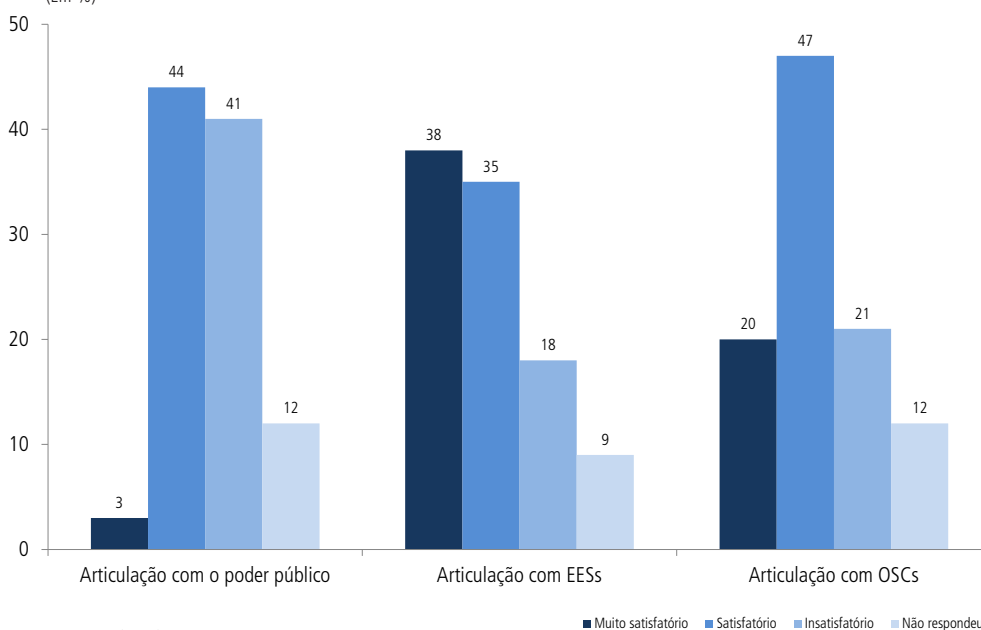
Em termos da articulação do CNES com o poder público, menos da metade (47%) se declarou satisfeito ou muito satisfeito. O grau de insatisfação foi bem significativo, alcançando 41% das respostas. Ou seja, o grau de satisfação e insatisfação obtido para esse quesito foi muito próximo. Além desses, 12% não responderam. Já quanto à articulação com os EESs, 73% se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos, enquanto 18% se declararam insatisfeitos, e 9% não responderam. Por fim, em termos de articulação do CNES com os OSCs, 67% do total se declararam satisfeitos ou muito satisfeitos. O nível de insatisfação, nesse caso, foi de 21%, e entre os que não responderam somaram-se 12%.

O gráfico 2 apresenta uma síntese desses dados. Pode-se verificar que o nível de satisfação dos conselheiros sobre o grau de articulação do CNES com os segmentos da sociedade civil (EES e OSC) foi bem superior ao nível de satisfação quanto à articulação com o poder público.

GRÁFICO 2

#### Satisfação quanto ao grau de articulação

(Em %)



### 3.3 Influência do CNES nas instâncias de decisão política

Buscou-se nesta seção avaliar a percepção quanto à influência do CNES em diferentes meios, sejam eles políticos ou não. As respostas são muito importantes para o objetivo deste trabalho, pois a influência que as discussões e deliberações de um conselho (ou outro espaço público) consegue ter é um indicador fundamental para entender sua efetividade.

Primeiramente, os conselheiros foram questionados sobre suas percepções quanto à influência do CNES na agenda do Congresso Nacional. Os resultados foram bastante negativos, uma vez que 59% deles consideram essa influência pouco significativa ou sem influência. Entre os demais, 17% acreditam que existe uma influência significativa, e 24% dos conselheiros não responderam ou não souberam avaliar sobre esse aspecto. Esses resultados parecem mostrar que a criação da Frente Parlamentar Mista de Fortalecimento da Economia Solidária, que reuniu a assinatura de mais de duzentos parlamentares, entre deputados federais e senadores, pouco contribuiu, até então, para a formação de um canal de diálogo mais efetivo entre o CNES e o Congresso Nacional.

No que se refere à influência sobre as políticas do MTE, órgão ao qual o CNES é vinculado, nota-se que 44% dos conselheiros acreditam que esta é pouco significativa ou que não haja influência. Os que disseram que a influência seria significativa ou muito significativa totalizaram 38%, e 18% dos conselheiros não responderam.

Já quanto à percepção da influência do CNES sobre as políticas de outros ministérios, 41% dos conselheiros acharam que o impacto do CNES é pouco significativo, e 6% responderam que não há influência alguma. Por outro lado, 32% acreditaram haver uma influência significativa ou muito significativa sobre as políticas de outros ministérios. Entre os que não responderam a soma foi de 21%. Esse ponto mostra uma situação delicada, pois a baixa capacidade de influência do CNES nas decisões de outros ministérios impede a construção de ações mais integradas de intervenção no território mais intersetoriais.

Quanto à influência do CNES sobre as ações da sociedade civil, a avaliação dos conselheiros é mais positiva em relação às avaliações anteriores. Do total de respondentes, 59% acreditaram que a influência é significativa ou muito significativa. Já para 17% dos conselheiros não há influência, e 24% não responderam.

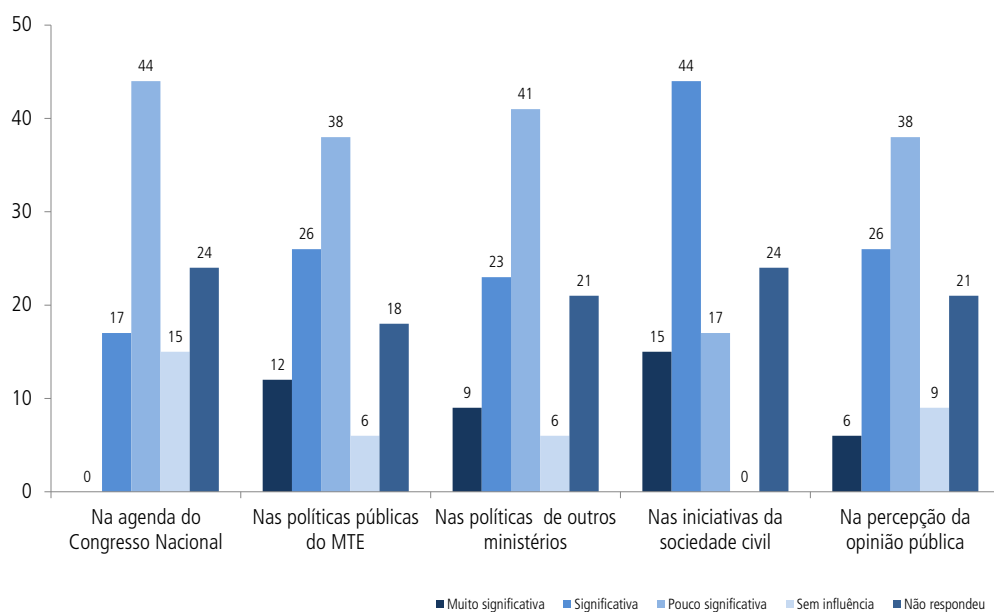
Por último, questionou-se sobre a influência do CNES em termos da opinião pública com relação à temática da economia solidária. Os dados apontaram que a maior parte dos conselheiros considera que ela ainda exerce pouca ou nenhuma influência, totalizando 47% do total. Dos demais, 32% considera haver uma influência significativa ou muito significativa, e 21% não responderam ou não souberam avaliar.

Como se pode notar pelos dados apresentados, e organizados no gráfico 3 a seguir, a percepção dos conselheiros quanto à influência do CNES nas instâncias de decisão política atingiu valores mais negativos que positivos, o que indica uma baixa efetividade do Conselho no tocante às suas principais competências previstas no Decreto nº 5.811 que o constituiu.

GRÁFICO 3

**Satisfação quanto à influência do CNES**

(Em %)



Fonte: Ipea (2012).

**3.4 Principais dificuldades, pontos fortes e sugestões de melhoria**

Para averiguar a percepção dos conselheiros a respeito das principais dificuldades e obstáculos enfrentados pelo CNES a fim de obter maior efetividade frente aos desafios a que ele se propõe, foi-lhes solicitado que identificassem, entre uma lista de categorias previamente organizada, as três dificuldades principais no que se refere ao processo decisório do CNES.

As principais dificuldades observadas pelos conselheiros, pela frequência de respostas, são: a baixa prioridade política dada ao CNES por parte da SGPR (14); o fato de as reuniões serem esparsas (13); questões políticas alheias à agenda do CNES (10); carência de estrutura (8); pouco tempo de discussão nas reuniões (8); o fato de a pauta e os subsídios para as reuniões serem disponibilizados com pouca antecedência (5), algo que impediria uma preparação maior dos conselheiros para as discussões nos encontros. Entre as outras opções estão as divergências de opinião entre os conselheiros e o excesso de burocracia – apontadas como dificuldades por quatro conselheiros cada uma. Dois conselheiros ainda apontam como dificuldade a limitação de passagens e diárias para comparecimento, o que compromete, sobretudo, a participação de representantes dos segmentos da sociedade que residem em outros estados.

Já para verificar a percepção sobre os pontos fortes do Conselho e as sugestões de melhorias na atuação do CNES, foram feitas duas questões abertas, de livre resposta dos conselheiros. A primeira perguntava sobre os pontos fortes do CNES. O aspecto mais mencionado como ponto forte do CNES foi o “fortalecimento das políticas públicas de economia solidária”, apontado dez vezes. Elogia-se, nesse caso, a possibilidade de expor e discutir demandas para o avanço das políticas de economia solidária, a proposição de políticas inovadoras como contraponto à economia tradicional e a construção de referenciais para a economia solidária no Brasil. O segundo aspecto mais citado, com nove menções, é o “exercício da democracia e do controle social”, por meio da valorização do conselho como espaço democrático de debate e a possibilidade de monitorar e

acompanhar as políticas ligadas ao tema, além do empoderamento de atores-chave e a socialização de experiências. A “representatividade” também foi apontada como aspecto forte do conselho, com seis menções, sendo considerado um espaço fundamental de representação da sociedade civil.

A segunda questão indagava o que poderia ser feito para melhorar a atuação do CNES. A sugestão que mais se sobressaiu entre as respostas dos conselheiros trata da necessidade de “maior participação do poder público” no CNES, com nove menções. Os conselheiros se queixaram do número reduzido de representantes dos ministérios nas reuniões do CNES, o que eles encaram como uma desvalorização por parte dos próprios gestores públicos quanto à temática da economia solidária. Ocorrem muitas vezes faltas dos titulares às reuniões, ocasiões em que enviam funcionários como suplentes, com limitados poderes de decisão. De acordo com as sugestões dos conselheiros, seria necessário estabelecer mecanismos que assegurem assiduidade e pontualidade nas reuniões.

### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da sistematização das respostas dos conselheiros, verificou-se que há uma visão positiva da composição do CNES e da atuação e participação dos segmentos que o compõem. Contudo, houve críticas quanto ao grau de importância que os representantes do poder público dão para essas atividades, principalmente no que se refere à frequência às reuniões. Em termos de articulação, a avaliação foi bem positiva no que tange aos segmentos da sociedade civil (EES e OSC), enquanto se constatou um grau maior de insatisfação quanto à articulação dos representantes do poder público, o que reflete a própria dificuldade de integração das políticas públicas no âmbito do governo federal.

O pior nível de avaliação ficou por conta do grau de influência que as decisões do CNES alcançam nas principais instâncias de poder político decisório no país. Nem mesmo na própria estrutura do MTE, órgão ao qual está associado o CNES, o grau de influência foi percebido como relevante. O pior nível de percepção de influência foi detectado em relação ao Congresso Nacional, mesmo com a existência desde 2007 de uma Frente Parlamentar em defesa da economia solidária.

Os resultados permitem inferir que a sociedade valoriza e se empenha na consolidação de mecanismos de democracia participativa, como no caso dos conselhos de políticas públicas. No entanto, a falta de instrumentos normativos que garantam um maior poder de influência nos processos decisórios é um obstáculo real que fragiliza o potencial de proposição e a construção de projetos inovadores em cada área à qual estão vinculados. Somase a isso o fato de ser evidente a baixa capacidade de integração entre diferentes instâncias dentro de uma mesma estrutura governamental, o que compromete o fortalecimento das políticas (pois fragmenta recursos, estratégias e ações) e tende a setorializar cada vez mais as discussões em torno do tema.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES. Brasília: Presidência da República, 2006.

CNES – CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução nº 1, de 7 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Economia Solidária. Brasília: Senaes/MTE, 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros. Relatório de Pesquisa.** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120719\\_relatorio\\_economia\\_solidaria.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120719_relatorio_economia_solidaria.pdf)

SILVA, S. P. Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais. **Revista Isegoria**, v. 1, n. 2, 2012.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2011 (Texto para Discussão, n. 1.682).

\_\_\_\_\_. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os Estados da Bahia e Paraná. **Revista de economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, 2012.