

# A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO DELINEAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS E OS PROCESSOS DE AUTOGESTÃO DEMOCRÁTICA REALIZADO DENTRO DAS COOPERATIVAS

*POPULAR PARTICIPATION IN THE DESIGN OF LOCAL PUBLIC POLICIES AND THE PROCESSES OF DEMOCRATIC SELF-MANAGEMENT CARRIED OUT WITHIN COOPERATIVES*

**Yudan de Oliveira May<sup>1</sup>**  
UNESC

**Cláudia Bauer Gonçalves<sup>2</sup>**  
UNESC

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo trazer elementos da autogestão democrática realizada dentro das sociedades cooperativas, que possuem uma estrutura bastante participativa entre seus membros, a fim de refletir sobre a participação popular nas esferas locais no que tange aos processos que resultam em políticas públicas de cunho socioeconômico – aquelas capazes de efetivar direitos sociais e econômicos de forma interligada e mais eficiente. Para realizar esses apontamentos, o método de investigação utilizado é de caráter qualitativo; utilizou-se o método dedutivo; de procedimento monográfico; com pesquisa bibliográfica em documentação indireta, como legislações, livros, artigos, dissertações, etc.; objetivo descritivo. Também, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). Ademais, abordou-se primeiramente os mecanismos de participação popular. Demonstrou-se a importância da participação popular para a efetivação da inclusão socioeconômica. Adotou-se as esferas locais para observar a participação popular dentro da criação das políticas públicas ressaltando a importância delas e dos indivíduos nesses processos. Por fim, explanou-se a autogestão democrática dentro das sociedades cooperativas e como podem servir de exemplo positivo para o aperfeiçoamento da participação popular na esfera pública local, para que a sociedade e a administração pública juntos criem políticas públicas mais assertivas que sejam reais instrumentos de efetivação da inclusão socioeconômica.

**Palavras-chave:** autogestão cooperativa. cooperativismo. inclusão socioeconômica. participação popular. políticas públicas

## ABSTRACT

The present work aims to bring elements of democratic self-management carried out within cooperative societies, which have a very participatory structure among their members, in order to reflect on the popular participation in local spheres with regard to the processes that result in public policies of a socio-economic nature - those capable of implementing social and economic rights in an interconnected and more efficient way. In order to make these notes, the research method used is qualitative; the deductive method was used; monographic procedure; bibliographic research in indirect documentation, such as legislation, books, articles, dissertations, etc.; descriptive objective. Also, this paper was carried out with support from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel - Brasil (CAPES). In addition, the mechanisms of popular participation were first addressed. The importance of popular participation for the effectiveness of socioeconomic inclusion was demonstrated. Local spheres were adopted to observe popular participation within the creation of public policies, emphasizing the importance of them and of individuals in these processes. Finally, democratic self-management was explained within the cooperative societies and how they can serve as a positive example for the improvement of popular participation in the local public sphere, so that society and public administration together create more assertive public policies that are real instruments for the effectiveness of socioeconomic inclusion.

**Key-words:** cooperative self-management. cooperativism. socioeconomic inclusion. popular participation. public policy.

1 Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina

2 Mestre em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (PPGD/UNESC).



## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um dos principais objetivos constitucionais brasileiros é a efetivação plena do que denomina como Estado Democrático de Direito. Por isso, utiliza-se a democracia representativa como uma das expressões da soberania popular, pois é exercida pelo voto, sendo escolhidos representantes por um processo eleitoral democrático. No entanto, essa forma de exercer a cidadania não consegue atender adequadamente às complexas demandas que se impõem numa sociedade tão plural, ainda que em escala local.

A realidade de um Estado Democrático de Direito aqui no Brasil teve como marco principal a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que já trazia em seu corpo princípios que buscam a justiça social. Essa constituição, vigente até os dias atuais, também se mostrou bastante moderna no que diz respeito aos seus entes. Os municípios passaram a ter maior autonomia para atuar dentro das limitações estabelecidas, com isso, muitas das complexidades passaram a se apresentar para as administrações nessas esferas.

Afinal, a responsabilidade estatal de providenciar aos indivíduos direitos sociais e direitos econômicos teria que ser instrumentalizada por meio de políticas públicas que fossem eficientes, a ponto de acelerar esse processo. Dessa forma, já que ter direitos sociais e ter direitos econômicos de qualidade são questões que se relacionam e a precariedade de um atrapalha a consecução do outro, em função disso, a inclusão socioeconômica precisa ser efetivada.

Tudo isso, unido com a escassez de recursos que os municípios percebem mobilizaram a adoção de algumas estratégias para possibilitar essa inclusão socioeconômica e alavancar o crescimento das comunidades. Uma dessas estratégias é o cooperativismo, pela figura das cooperativas, que já haviam sido criadas antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, mas que após esse período de redemocratização dos anos 80 passaram a ser incentivadas dentro da própria Constituição.

Nessa onda de redemocratização que o Brasil passava, alguns mecanismos de participação popular foram sendo criados e implementados em algumas cidades do país, a fim de melhorar a comunicação entre Estado e sociedade, pois o descontentamento da população com as instituições administrativas era crescente.

Nesse ritmo de descontentamento, as questões sociais, políticas e econômicas se apresentavam cada vez mais complexas para a administração pública, e os instrumentos



da democracia representativa já não conseguiam mais causar a impressão de que traduziam de forma justa todos os brasileiros.

Sendo assim, tornou-se oportuno que a administração pensasse em formas de incluir a população dentro dos processos administrativos para ajudar a delinear os rumos das políticas públicas, tomar ciência das necessidades que estão dentro da comunidade e conscientizar os cidadãos quanto aos recursos disponíveis.

No entanto, tais instrumentos de participação popular que foram implementados ainda são discutidos. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a apresentar as sociedades cooperativas, que vão de encontro com o ideal de uma sociedade solidária, como a Constituição preleciona, e a analisar a autogestão democrática utilizada dentro delas, que de forma bem mais ampliada consegue dar ouvidos às opiniões de seus membros, por meio de debates e discussões, a fim de comparar os espaços democráticos públicos com os espaços democráticos privados e buscar formas de melhorar a participação popular na esfera pública local. Para realizar esses apontamentos, o método de investigação utilizado é de caráter qualitativo; utilizou-se o método dedutivo; de procedimento monográfico; com pesquisa bibliográfica em documentação indireta, como legislações, livros, artigos, dissertações, etc.; objetivo descritivo. Ainda, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

## **2. OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR OFERECIDOS PELA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), afirma, em seu artigo 1º, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, e dentre seus valores, pode-se elencar a soberania, a cidadania e o pluralismo político. Afirma também, em seu parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 2021a).

Pela leitura, une-se a representação que se dá pelos governantes eleitos mediante o voto do povo com a participação direta. Nesse sentido, o artigo 14, ainda da CRFB/88, prescreve que:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:



- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular [...] (BRASIL, 2021a).

Portanto, os outros mecanismos de participação popular, além do voto, são os plebiscitos, os referendos e a iniciativa popular. Quanto à eles, pode-se dizer que: a) o plebiscito é uma consulta à opinião pública de determinada questão levantada pela administração pública, como uma espécie de legitimação. Não se restringe apenas às questões normativas, também serve para colher a opinião pública com relação à política ou institucionalidades. Essa consulta ocorrerá antes do legislativo decidir quanto à concretização ou não de tal proposta; b) o referendo também é uma consulta à opinião pública, mas essa consulta difere do primeiro mecanismo de participação, pois só será realizada após a aprovação do projeto, e a depender do resultado da opinião pública poderá ser aprovado ou rejeitado. Nesse caso, as consultas serão sobre normas legais ou constitucionais que apresentem interesse público relevante; c) a iniciativa popular, diferentemente dos anteriores, apresenta maior ousadia na participação popular, pois o próprio povo poderá apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo que seja do interesse coletivo, propiciando discussões parlamentares, e, de acordo com os requisitos legislativos, poderá se transformar em lei (DALLARI, 2017).

Ainda, no sentido de melhorar a participação popular, e acompanhando os ritmos de uma “terceira onda de democratização”, que surgiu na Europa, visando trazer maior transparência aos processos da administração pública e conter a insegurança e a descrença da população nas instituições, surgiram os conselhos e os orçamentos participativos. Ademais, esses instrumentos de participação popular foram introduzidos nos países do Sul em função dos processos de redemocratização que estavam ocorrendo no século XX. No Brasil, se deu com maior força em esferas menores, como nas cidades de Porto Alegre e Florianópolis pelos anos 90.

Tais processos também servem para lutar contra o colonialismo buscando uma identidade participativa que seja compatível com as diversidades existentes nesses países (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Mas apesar de existirem formas de participação popular, como as mencionadas acima, esses ainda não são tidos como elementos completamente eficazes; os setores da sociedade organizada conseguem se unir e se mobilizar de forma razoável, mas quando



as crises de emprego surgem, eles perdem o foco e precisam se submeter às demandas e ações públicas compensatórias neoliberais, deixando nas mãos apenas da democracia representativa os rumos da administração e se ausentando dos espaços públicos de discussão (PEDRINI; ADAMS, 2007).

Busca-se, então, maneiras de redefinir o papel do cidadão dentro do Estado por meio da participação cidadã, levantando a concepção de que há uma corresponsabilidade entre eles e a administração pública (PEDRINI; ADAMS, 2007). Visa-se melhorar o relacionamento entre Estado e sociedade, para atender às demandas necessárias de melhoramento do desenvolvimento socioeconômico das pessoas e dos ambientes em que vivem, visando uma sociedade desenvolvida com políticas úteis e bem delineadas.

### **3. A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS PROCESSOS POLÍTICOS PARA A AMPLIAÇÃO DO DIREITO À INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA**

Conforme mencionado anteriormente, os processos de democracia e de participação popular estão diretamente ligados à base constitucional brasileira. Ainda, tudo isso serve para alcançar os objetivos da CRFB/88 que envolvem “a construção uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 2021a).

Essa ideia de justiça faz com que se pense em igualdade no sentido material, que é aquela equivalente à equidade, ou seja, observa-se os desiguais de forma desigual. Compreende-se isso, e, então, relaciona-se com o pensamento de que “o direito de assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos econômicos, sociais e culturais, enraizado no direito humano à plena igualdade, é um direito humano social.” (MAY; POSSAMAI; RAMOS, 2018, p. 23).

Para mais, quando se fala dessa igualdade material, para que seja concreta, englobará dois elementos: a democracia e a inclusão. Nesse sentido, a participação popular é essencial para a ordem social e para a ordem econômica, já que “[...] não há como existir uma ordem econômica sem a ocorrência da ordem social, e vice-versa.” (MAY; POSSAMAI; RAMOS, 2018, p. 101.)

Com isso, participação popular demonstra a sua essencialidade, já que consegue trazer à tona parcelas significativas de inclusão, sendo uma forma coletiva de exercer e exigir direitos, e, apesar de seu método de execução ser coletivo, seus efeitos afetam a individualidade de cada cidadão. Por isso, dentro da visão republicana, a participação



sociopolítica dos indivíduos em comunidades é fundamental. Nesse sentido, só se torna possível alcançar a satisfação individual quando as questões coletivas estiverem plenas (PEDRINI; ADAMS, 2007).

Portanto, sustenta-se que é possível por meio da democracia participativa e instrumentos de participação popular trazer efeitos positivos para o direito à inclusão socioeconômica, que busca incluir os indivíduos de forma ativa dentro da sociedade em que estão inseridos, por meio da efetivação conjunta de direitos sociais e econômicos. Inclusive, porque “[...] mais que um direito benéfico ao indivíduo, é, em si, um direito benéfico à sociedade, pois o indivíduo ativo contribui significativamente para o sucesso do bem-estar social.”. (MAY; POSSAMAI; RAMOS, 2018, p. 104).

Outro elemento essencial acerca da participação popular envolve iniciativas da administração pública, já que para a efetivação de tudo o que foi mencionado anteriormente, inclusive os instrumentos de participação popular, contam com o investimento em participação e o desenvolvimento de políticas públicas por parte do Estado (PEDRINI; ADAMS, 2007).

Constantemente, eclodem no país crises envolvendo o mau funcionamento da administração pública e a corrupção por parte dos gestores. Em função disso, a sociedade precisa estar vigilante aos processos políticos e as tomadas de decisões que definirão as políticas públicas, a fim de evitar o negligenciamento de questões fundamentais (MAY; POSSAMAI; RAMOS, 2018; PEDRINI; ADAMS, 2007).

Observa-se, quando um indivíduo está completamente inserido em sua comunidade, e, participa ativamente dela, que pode contribuir para a melhoria das vidas coletivas, trazendo resultados para o desenvolvimento daquela localidade e também individuais. No entanto, essa inserção social e de participação popular ativa não consegue ser realizada quando os cidadãos se encontram carecidos economicamente, já que, conforme abordado anteriormente, precisarão se concentrar em maneiras de sair de condições de precariedade e os representantes tomarão as decisões sem conseguir analisar as peculiaridades dos diversos grupos existentes.

Ainda, a relação que se estabelece entre a participação popular e o direito à inclusão socioeconômica, é possível porque o segundo, que é a junção interligada dos direitos sociais e econômicos, só acontece pela criação de mecanismos, políticas e ações capazes de instrumentalizá-lo, sua prática se dá pela apresentação de meios, ele não é um



direito fim, ele trata da inclusão, uma ferramenta para que se alcance os demais direitos de ordem socioeconômica. Nisso, criar formas de ampliar a participação popular é medida capaz de viabilizar a cidadania e a soberania do povo.

Dessa forma, a participação popular é importante para a consecução de direitos sociais, mas também a inclusão socioeconômica é importante para que se exerça a participação popular, já que um dos impactos de indivíduos incluídos socioeconomicamente na sociedade é o interesse e a disponibilidade para participar da coletividade.

Portanto, é necessário observar esses processos e buscar mecanismos para a participação popular contribuir para a eficiência administrativa e efetivar a inclusão socioeconômica.

#### **4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DE ESFERA LOCAL**

Em conformidade com o assunto abordado, para a efetivação da inclusão socioeconômica por parte do Estado, é necessário que sejam criadas políticas públicas nesse sentido (POSSAMAI; GONÇALVES, 2018). Então, as políticas públicas são instrumentos fundamentais para que a administração pública efetive os direitos e garantias dispostos na CRFB/88 (MACCARI; VIEIRA, 2017).

Além disso, sabe-se que se a inclusão socioeconômica necessita da ação estatal para que chegue até os cidadãos, e se por meio de uma inclusão socioeconômica também é possível obter indivíduos interessados em participar de forma ativa na sociedade, contribuir nos processos de delineamento das políticas públicas e de tomada de decisões em conjunto com a administração pública é medida capaz de trazer melhores resultados da ação pública, pois ninguém melhor do que os próprios cidadãos para manifestarem sobre suas necessidades e as necessidades da comunidade em que vivem (FERNANDEZ, 2010; POSSAMAI; GONÇALVES, 2018; PEDRINI; ADAMS, 2007).

Contudo, a capacidade de participar de forma mais efetiva dos processos de criação das políticas públicas necessita de instrumentos de participação popular bem aperfeiçoados, capazes de dar voz à pluralidade de indivíduos que compõem determinada comunidade. Tais instrumentos necessitam ser instituídos pela própria administração pública para compor mecanismos legítimos e integrados da voz do povo (FERNANDEZ, 2010).



Além disso, deve-se “[...] compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas.”. (CAPELLA, 2018, p. 74). E, por isso, se são:

[a]ções de governo, estabelecidas em legislações específicas, assim como a partir de processos de debate com a sociedade, elas se caracterizam como a principal ferramenta para o desenvolvimento local, assim como instrumento desse processo democrático, estabelecido para a melhoria da qualidade dos cidadãos (TAVARES, 2006, 6-7pp).

Nesse ínterim, menciona-se que dentro dos processos de redemocratização do Brasil, a CRFB/88 buscou dar maior autonomia aos municípios, seja na participação social, seja na implementação de políticas públicas, essa atitude deu vez para a descentralização da administração pública. Dessa forma a sociedade pode estar mais próxima das decisões sociais ou econômicas e a gestão também precisa adotar uma nova postura, pois será mais fiscalizada, isso resulta inevitavelmente nessa qualidade dos cidadãos (TAVARES, 2006). Para pôr em prática essa política de descentralização, e de redemocratização, surgiram os orçamentos participativos e os conselhos setoriais, que foram ações criadas pelo governo e implementadas em nível local. Sobre essas ações: a) os orçamentos participativos se vinculam ao processo da tomada de decisões. O conjunto da população é convidado a participar voluntariamente das assembleias. Em geral, acontece em três fases, levando de seis a oito meses. Na primeira fase, apresenta-se o processo, prestação de contas das decisões do ano anterior e fixa regras; a segunda fase recolhe as propostas dos cidadãos, por meio de deliberação em assembleias públicas; na terceira fase é tomada uma decisão final para apresentar uma proposta conjunta à administração; b) os conselhos setoriais são criados para representar diversos cidadãos de diversos grupos sociais, voltados para o desenvolvimento de políticas locais, podendo tratar de diversos assuntos, visando melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (FERNANDEZ, 2010; TAVARES, 2006).

Passa-se então ao ciclo das políticas públicas, para em sequência serem unidas as ideias. Esse ciclo se apresenta da seguinte maneira: a) formação de agenda: é necessário que sejam delimitados os temas que deverão receber atenção prioritária, para isso são observados os grupos dominantes, as reivindicações de movimentos sociais, mídias e outros; b) formulação da política: são definidos as ações, propostas, alternativas e soluções; c) processo de tomada de decisão e planejamento da execução: são escolhidas as alternativas seja de ação ou de intervenção para os problemas, definindo quem serão os



participantes do processo de decisão, aberto ou fechado, se haverá consulta ampla a quem a política se destinará (beneficiários); d) implementação da política: implementar normas e procedimentos capazes de realizar as ações, de acordo com as possíveis restrições de operação ou recurso, e organizar os planos de trabalho; e) avaliação: é necessária para realizar a fiscalização, apresentar novas sugestões ao gestor, e garante melhores resultados com os recursos. A avaliação pode ocorrer em qualquer momento do ciclo das políticas públicas (CAPELLA, 2018).

Apontados os ciclos das políticas públicas, denota-se que a participação popular, pelo menos no que diz respeito à avaliação, poderia acontecer a qualquer momento pelos cidadãos. Mas de acordo com os instrumentos apresentados acima, que são de expressão local, implementados após a redemocratização que se iniciou com a CRFB/88, os cidadãos podem, com os conselhos setoriais e os orçamentos participativos, participar da formação das agendas, das deliberações orçamentárias, da apresentação de propostas, e reivindicar o que virão a se tornar políticas.

Ademais, alguns pontos controvertidos caracterizam aspectos negativos que ainda não dão a total eficiência a esses processos de participação popular. A primeira problemática que se aponta é com relação aos conselhos, que, por lei, estão apontados como elementos que condicionam decisões de nível federal e estadual, porém, como esses conselhos não estão instalados de forma homogênea nas prefeituras, dificultam que essas esferas locais participem de decisões de outras esferas (TAVARES, 2006).

Outro ponto crítico da participação, é que a representação dentro dos conselhos se dá de forma vinculada à indicação de alguma organização da sociedade civil, fazendo com que esses conselhos possam ser manejados para atender determinados grupos de interesse do gestor ou até mesmo serem manipulados para legitimar ações da administração pública em troca de favores (PEDRINI; ADAMS, 2007).

Além disso, a falta de educação política e solidariedade entre os cidadãos, pode fazer com que se utilizem dos mecanismos de participação popular para reivindicar soluções para questões que o afetam em sua individualidade, ignorando os problemas coletivos que poderiam estar pauta e que se unem com a escassez de recursos municipais, fazendo com que algumas situações problemáticas sejam priorizadas em detrimento de outras. (PEDRINI; ADAMS, 2007).



Mas, apesar das problemáticas quanto à participação popular, ela é um processo necessário de desenvolvimento e aprimoramento da democracia, pois não visa substituir a representatividade, mas aliar com a participação dos cidadãos. Sendo que, seus pontos positivos pesam mais do que os negativos. Já que, por meio da participação popular os cidadãos conseguem sair da posição de passividade perante o Estado e as decisões dos gestores municipais; fazem uso do controle social, fiscalizando as ações dos agentes políticos e da administração; tomam consciência do seu papel como corresponsáveis pelo sucesso da comunidade e que o coletivo é capaz de impactar suas vidas individualmente; são informados quanto aos limites de recursos disponíveis para o município e podem discutir sobre os temas que devem ser priorizados de forma racional dentro de um debate institucionalizado (PEDRINI; ADAMS, 2007; FERNANDEZ, 2010; SANTOS; AVRITZER 2002).

Para lutar por essas questões e contra a escassez de recursos, que é um dos grandes impasses da administração pública em esfera local, as políticas públicas que se criam nesses espectros costumam tratar de questões econômicas e sociais conjuntamente, já que por meio do desenvolvimento socioeconômico dos indivíduos é possível melhorar o desenvolvimento da municipalidade, e, inclusive a própria participação popular (TAVARES, 2006).

Logo, conforme explicações anteriores, a promoção do desenvolvimento socioeconômico precisa de mecanismos capazes de proporcionar a inclusão socioeconômica – políticas públicas de cunho socioeconômico, que de forma interligada, com maior eficiência proporcionem acesso aos direitos sociais e econômicos. Porém, para melhor delinear as políticas públicas a fim de atenderem melhor os indivíduos e não serem apenas instrumentos de corrupção da gestão administrativa é necessário aprimorar os mecanismos de participação popular, eis que a promoção de um direito culmina no outro e vice e versa.

## **5. A AUTOGESTÃO REALIZADA DENTRO DAS COOPERATIVAS E O SEU PROCESSO DEMOCRÁTICO**

O cooperativismo surgiu no Brasil em meados do século XIX, quando os trabalhadores precisavam de uma maneira de reivindicar seus direitos políticos e sociais que estavam sendo suprimidos pela burguesia. Então, as legislações referentes ao cooperativismo surgem no sentido de colocar a criação e o funcionamento das cooperativas



em prol da coletividade. Além disso, apesar da Lei das Cooperativas ter sido criada em 1971 – Lei nº 5.764/1971 –, já estava presente em seu conteúdo um caráter de compatibilidade com a redemocratização que se consolidou em 1988 na CRFB/88. Em função dessa compatibilidade entre o cooperativismo e a redemocratização, na própria CRFB/88 estão presentes artigos que tratam exclusivamente do incentivo à todas as formas de associativismo e cooperativismo, e a não intervenção estatal para sua criação e funcionamento (NUNES; FOSCHIERA, 2017).

Portanto, compreendendo a realidade de recursos escassos que os municípios possuem, o poder local vem incentivando estruturas vinculadas aos setores privados, que possam ajudar no desenvolvimento socioeconômico local. Dentre essas estruturas, menciona-se as cooperativas, que consistem na organização de pessoas em sociedade, sem fins lucrativos, mas com objetivos econômicos em comum, visando prosperar, e, sabendo que se estivessem individualizadas, não atingiriam os mesmos resultados (TAVARES, 2006).

Ainda, pela legislação das cooperativas, denota-se que essas sociedades de pessoas têm suas próprias características:

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

- I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;
- III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
- IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;
- VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;
- VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;
- VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
- IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
- X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
- XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços (BRASIL, 2021b).



E em razão desses aspectos, existem princípios do cooperativismo que servem para garantir o cumprimento de tais características e guiar o comportamento dos que fazem parte das cooperativas. Pode-se dizer que são sete: 1) adesão voluntária e livre; 2) gestão democrática; 3) participação econômica dos membros; 4) autonomia e independência; 5) educação, formação e informação; 6) intercooperação; 7) interesse pela comunidade (OCB, 2019). Todos esses princípios são de extrema importância para a estrutura das cooperativas, mas o ponto elementar a ser mencionado é que essas cooperativas também podem ser meios de incluir os indivíduos e otimizar transformações sociais (NUNES; FOSCHIERA, 2017).

Denota-se que em função da baixa expressão representativa que os pequenos ruralistas tinham, a cultura do cooperativismo se apresentou de forma mais consistente e crescente na Região Sul do Brasil, em especial, nas localidades rurais que não encontravam o apoio necessário apenas pela representação governamental (GAIGER, 2004).

Ademais, ressalta-se que o cooperativismo é uma forma de praticar a economia solidária, que é “a denominação hoje aceita para designar uma realidade compósita, que abrange realidades sociais que evoluíram por razões e caminhos em geral independentes.”. (GAIGER, 2004, p. 801).

Busca-se, portanto, observar os processos decisórios democráticos dentro dessas cooperativas, compreendendo como funcionam já que conseguem dar maior voz e expressão aos seus participantes. Sendo assim, passa-se aos apontamentos: a) os membros possuem direitos iguais de voto; b) em Assembleias Gerais todos tomam decisões quanto ao funcionamento da cooperativa e elegem os seus representantes (OLIVEIRA *et al*, 2016).

Além desses apontamentos, resgata-se o princípio da autogestão democrática mencionado acima, como o principal elemento a ser observado. Com relação a esse princípio, está presente o elemento da soberania dos associados, que gerem a organização dessas cooperativas democraticamente, participando na criação e implementação de políticas internas e da tomada de decisões. Com isso, os sócios participam ativamente. Ainda, essa gestão democrática é exercida por uma diretoria executiva que é formada de acordo com as escolhas dos associados, com mandato de 4 (quatro) anos, mais um



conselho fiscal que tem mandato de 1 (um) ano. As decisões serão tomadas em assembleia e devem constar em atas (OLIVEIRA *et al*, 2016).

Para que funcione, essa participação mais ativa deve contar com os membros em todos os processos decisórios, desde a estruturação, escolha de dirigentes e organização. Para mais, a autogestão democrática das cooperativas se dá pelo estímulo de participar dessas assembleias, por meio da educação cooperativista, que fomenta as ideias e princípios dessas sociedades de pessoas e ainda melhora a ideia de corresponsabilidade entre os associados e os rumos que estão sendo tomados. Todos possuem o mesmo objetivo de fazer crescer a cooperativa. Outro elemento é que como todos os membros possuem o mesmo valor de voto suas ideias e opiniões têm o mesmo peso e todos conseguem dialogar e construir uma discussão racional (OLIVEIRA *et al*, 2016). Por consequência, “[...] os empreendimentos solidários enraízam-se na comunidade, promovem a participação, dinamizam redes de interação e fomentam a democracia política.”. (GAIGER, 2004, p. 824).

Isto posto, cabe criticar os espaços públicos criados pela administração pública, e a participação que proporcionam aos indivíduos, pois quando se tornam apenas uma extensão de determinados grupos organizados de poder, ou até mesmo de setores, distribuem os bens públicos de forma seletiva, ferindo os ditames da justiça social (GAIGER, 2004).

Ademais, outra crítica que se apresenta quanto aos processos “democráticos” estabelecidos que criam as políticas públicas, funda-se na concepção de que o Estado possui capacidade inigualável para prover os cidadãos, e, por isso, retira do povo sua soberania e autonomia, submetendo os mecanismos que seriam de participação popular, como organizações da sociedade civil organizada, e as próprias políticas públicas aos jogos políticos. Essa característica retira o caráter de continuidade que deve existir na construção da participação popular. Como a participação se vincula aos governantes de determinada gestão, a participação de algumas organizações da sociedade civil se restringe àquele mandato eleitoral (GAIGER, 2004; PEDRINI; ADAMS, 2007).

A possibilidade de aperfeiçoamento da participação popular por meio da introdução de elementos da autogestão cooperativista nos espaços públicos de discussão, deve ser encarada com viabilidade, pois estando presentes as próprias cooperativas dentro desses espaços haverá maior representação dos interesses locais. Conforme Gaiger (2004, p.



821), há maneiras de postular uma esfera pública não estatal, capaz de reverter “[...] a excessiva politização da vida pública.”.

Ainda, ele conclui que:

A ação institucional não consegue suprir a ausência do civismo, mas deve promovê-lo se desejar evitar ou interromper ciclos viciosos estagnantes, nos quais a vida social não se referencia em estruturas próprias, mas sim no Estado em seus aparatos, politizando-se verticalmente na mão oposta ao civismo (GAIGER, 2004, p. 827).

Extraí-se disso que, apesar de alguns indivíduos não estarem ainda a par do funcionamento das questões que permeiam o exercício da sua cidadania o Estado não deve ser um freio, e sim um incentivador, criando formas de propiciar o acesso à educação política na prática.

Ainda sobre a autogestão democrática das cooperativas, o ponto negativo levantado no estudo feito por Prevedello (2015) dentro de uma cooperativa, entrevistando os seus membros, está na lentidão das decisões, pois sempre que há uma nova ideia ela precisa da opinião de todos. Porém, esse ponto negativo se extingue pelo fato das propostas serem sempre amplamente discutidas pelo grupo.

Dessa maneira, como resultado de seus estudos acerca dos processos de autogestão das cooperativas, Prevedello fez a seguinte consideração:

Frente às constatações obtidas pelos entrevistados, é importante falar que a relação de poder na cooperativa é bem democrática, onde não existe uma autoridade suprema que toma das decisões sozinhas, sobretudo, destacam que são relações bem abertas com a direção. Formalizando, assim, uma distribuição desse poder, onde cada pessoa tem sua parcela de contribuição e responsabilidade. (PREVEDELLO, 2015, p. 50).

Então, as melhores maneiras de ampliar os instrumentos de participação popular dentro da esfera pública envolvem o amplo acesso à informação, conscientizar os cidadãos quanto aos recursos, isso só é possível abrindo e mostrando todos os gastos orçamentários, possibilidades e necessidades da administração pública para com os cidadãos daquela localidade. Ainda, torna-se essencial que os ambientes sejam de fato espaços públicos para que os indivíduos se sintam partícipes do processo de construção e de desenvolvimento daquela comunidade. Sabendo-se que a sua participação no delineamento das políticas públicas pode trazer grandes impactos para a inclusão



socioeconômica, melhorando de fato a eficiência da atuação da administração pública e exercendo seu papel de fiscalizador.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de redemocratização que vinha ocorrendo em diversos países da Europa e alguns da América Latina também aconteceu no Brasil. Ressalta-se a importância das cooperativas nesses processos, pois foram criadas pela união de cidadãos com propósitos comuns que buscavam formas de se proteger dos avanços da burguesia que suprimiam ou não efetivavam direitos sociais e econômicos inerentes aos trabalhadores. Logo, essas cooperativas foram se expandindo e já não tratavam apenas de trabalhadores.

Sua expressão maior se deu em razão do apoio que dava aos pequenos agricultores rurais que não sentiam que a representação era capaz de dar o devido suporte às suas demandas. Nesse contexto, a Lei de Cooperativas foi criada em 1971, num contexto ocidental de redemocratização, e já se situava em sentido de utilizar a esfera privada e essas sociedades de forma útil e benéfica ao coletivo.

Após, em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, consolida-se como marco da democracia brasileira, após períodos de autoritarismo, que se caracterizam pela supressão da voz do povo. Dessa forma, a CRFB/88 já trazia em seu corpo artigos destinados à importância do cooperativismo e do associativismo.

Ainda, essa Constituição não foi suficiente para consagrar de forma efetiva a democracia que se caracteriza pela representação por meio do voto. Além disso, segundo o próprio ordenamento brasileiro vigente, a soberania do povo se dá pelo voto, mas também se dá pela participação popular. Para isso, alguns instrumentos de participação popular foram criados. Contudo, na esfera local uma outra onda também surgia, já que essa nova Constituição dava maior autonomia aos municípios.

Com isso, na esfera local também surgiram mecanismos de participação popular, conhecidos como orçamentos participativos e os conselhos. Porém, como essas formas ainda precisam ser lapidadas para que promovam a participação mais ativa dos cidadãos, o presente trabalho prestou-se a trazer a estrutura da autogestão democrática que as cooperativas utilizam para apontar os pontos e contrapontos da participação popular brasileira e elementos que podem ser trabalhados com base nesses processos democráticos cooperativistas.



Pode-se concluir com base no que se apresentou, que quanto aos instrumentos de participação popular utilizados nos espaços locais não apresentavam efetividade em termos de soberania popular e a igualdade em direitos prevista na CRFB/88, já que determinados cidadãos, grupos ou setores possuem um “voto” com peso mais qualificado do que outros em razão de clientelismo ou troca de favores.

Quanto à isso, a estrutura das cooperativas apresenta maior efetividade na participação dos processos decisórios pois incentiva a participação dos indivíduos das assembleias, possibilita a instrução de seus membros para que estejam preparados para participar dos debates. E, ainda, todos possuem direito ao voto com a mesma valoração.

Sendo assim, torna-se oportuno otimizar a democracia representativa para que seja capaz de proporcionar uma comunidade mais adequada. Essa otimização pode se dar nas formas de participação popular atuando em conjunto com a representatividade. Além disso, os mecanismos da própria participação popular necessitam de aperfeiçoamento para que sejam capazes de abarcar o máximo possível os diferentes atores do processo social.

Portanto, a pluralidade de atores sociais devem ser incentivadas a compor os espaços públicos levando suas considerações e opiniões. É preciso fomentar a educação política, e dar aos cidadãos a noção de que são partícipes do processo de construção e fiscalização das políticas públicas. Ainda, torna-se importante que as políticas públicas sejam voltadas para a inclusão socioeconômica dos indivíduos, pois esse direito mais do que essencial para uma vida digna é essencial para uma sociedade mais equitativa.

Logo, o presente trabalho e autogestão cooperativa deixam marcas de incentivo à democracia participativa e a participação popular, demonstrando que apesar de o Estado ser visto por muitos como um dos maiores provedores também existem ambientes afastados da esfera pública que conseguem adotar formas de autogestão democrática e que tornam todo o processo de tomada de decisões mais justo e racional, dificultando ações corruptivas e aumentando a eficiência e a noção de coletividade, solidariedade e colaboração mútua entre os que compõem aquela sociedade de pessoas, independentemente de seu status social, posição, ou nível hierárquico.

Além disso, o ponto elementar acerca da participação popular que se pretende com o presente trabalho é que havendo o maior controle sobre as ações da administração pública e apresentando suas ideias e propostas, discutindo abertamente nesses espaços,



torna-se possível estruturar com maior assertividade as políticas públicas a que se destinarão os escassos recursos municipais e assim efetivar a inclusão socioeconômica.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm). Acesso em: 11 mai. 2021a.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 5.764, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasil: Presidente da República, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm). Acesso em: 13 mai. 2021b.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?**. 1 ed. e-book. São Paulo: Brasiliense, 2017.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira; LINS, Hoyêdo Nunes (Orgs.). **A descentralização das ações públicas em debate**: contornos da problemática e experiências catarinenses. Florianópolis: Insular, 2016.

FERNANDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO DE PROTEÇÃO À NATUREZA (FGB) et al. **Guia prático para a formulação de políticas públicas estaduais e municipais de pagamento por serviços ambientais**. São Paulo: Expediente, 2017.

GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: UERJ, vol. 47, núm. 4, pp. 799-834, 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21847406>. Acesso em: 17 mai. 2021.

HENDGES, Margot. El cooperativismo como inclusión social. In: III Congreso Internacional de la Red RULESCOOP, III, 2008, Donostia. **Anais eletrônicos [...]**. San Sebastian: Donostia, 2008.

MACCARI, Lucas; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O controle judicial de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal: concretização constitucional dos direitos fundamentais sociais ou usurpação das competências do Poder Executivo?. In: LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry; VIEIRA, Reginaldo de Souza (Orgs.). **Estado, Política e Direito**: políticas públicas, democracia e direitos sociais. v. 6. Curitiba: CRV, 2017.

MASCAREÑO, Aldo. et. al. Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: UERJ, vol. 59, núm. 3, p. 683-718, jul./sep., 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21848739003>. Acesso em: 17 mai. 2021.



MAY, Yduan de Oliveira; POSSAMAI, Angélica Pereira; RAMOS, Thaís Scarpatto. **Direitos Socioeconômicos**. Curitiba: Multideia, 2018.

NUNES, Juraildes Barreira; FOSCHIERA, Atamis Antonio. Cooperativismo: o processo histórico do cooperativismo e a visão do estado brasileiro. **Humanidades e Inovação**, [s. l.], v. 4, n. 5, p. 227–237, 2017.

OLIVEIRA, Josenildo Bezerra de *et al.* Gestão Democrática Na Cooperativa De Empreendimentos Solidários Do Município De Boa Vista - Coofec'S. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, Boa Vista, v. 6, n. 3, p. 582–604, 2016.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). Controle social e fortalecimento da democracia participativa: dilemas e perspectivas. *In*: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos descobertos e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

POSSAMAI, Angélica Pereira; GONÇALVES, Claudia Bauer. O Direito Fundamental à Inclusão Socioeconômica na Perspectiva da Justiça Distributiva. *In*: XIV SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA & IV MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS 2018, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/17972>. Acesso em: 20 mai. 2021.

PREVEDELLO, Guilherme Pellizzaro. **PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO EM UMA COOPERATIVA – UM ESTUDO DE CASO DA COOPERATIVA AGRÍCOLA MISTA NOVA PALMA LTDA**. 2015. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Administração) - Antonio Meneghetti Faculdade, Restinga Seca, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TAVARES, Márcio Miguel. **Políticas públicas e pequenos municípios: uma avaliação no estado do Paraná**. 2006. Tese (Dissertação em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

RECEBIDO EM 10/06/2021  
APROVADO EM 26/03/2025  
RECEIVED IN 10/06/2021  
APPROVED IN 26/03/2025