

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES
DE CARVALHO

Mestrado em Administração Pública

**Políticas públicas de economia solidária: uma alternativa para
o desenvolvimento local**

Rodrigo Nunes Meira

Belo Horizonte

2013

Rodrigo Nunes Meira

**Políticas públicas de economia solidária: uma alternativa para
o desenvolvimento local**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – EG, da Fundação João Pinheiro – FJP, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz
Guimarães

Belo Horizonte

2013

Agradecimentos

Agradeço à minha esposa e minha filha, fiéis companheiras na batalha do cotidiano.

Agradeço à meus pais e meu irmão pelo apoio incondicional.

Agradeço, em especial, à meu orientador Alexandre, pela paciência e pelos conselhos que ajudaram a construir este trabalho.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| RESUMO/ABSTRACT | 5 |
| ABREVIATURAS..... | 6 |
| Introdução | 8 |
| CAPÍTULO 1 – A Economia Solidária | 12 |
| 1.1. Origens da economia solidária | 12 |
| 1.2. Crise do movimento cooperativista e afirmação da economia social | 20 |
| 1.3. A emergência da nova economia solidária | 24 |
| 1.4. Economia solidária – o que é? | 29 |
| 1.5. Panorama da economia solidária no Brasil | 32 |
| CAPÍTULO 2 – Papel do Estado na promoção do desenvolvimento..... | 41 |
| 2.1. A crise no paradigma do desenvolvimento..... | 41 |
| 2.2. Os teóricos do capital social..... | 45 |
| 2.3. O fomento do Estado ao desenvolvimento industrial | 50 |
| 2.4. O Brasil como Estado intermediário | 54 |
| 2.5. O fortalecimento do capital social através da relação sinérgica Estado/sociedade..... | 58 |
| 2.6. A teoria do desenvolvimento local..... | 65 |
| 2.7. O exemplo do município de Pintadas na Bahia..... | 71 |
| CAPÍTULO 3 – Políticas Públicas de Economia Solidária..... | 76 |
| 3.1. Introdução | 76 |
| 3.2. Movimentos sociais e o Estado – formas de interação | 78 |
| 3.3. Inclusão da economia solidária na agenda política | 83 |
| 3.4. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária..... | 89 |
| 3.5. O programa de Incubadora de Cooperativas – Prefeitura de Santo André ... | 98 |
| 3.6. A política pública de economia solidária em Recife | 103 |
| 3.7. A política pública de economia solidária em Londrina..... | 107 |
| Considerações Finais..... | 111 |
| Referências Bibliográficas | 116 |

RESUMO

A economia solidária apresentou um crescimento vertiginoso nas últimas décadas no Brasil. Este crescimento possibilitou uma alternativa de inclusão econômica e social para uma parcela significativa da população, até então marginalizada. Simultaneamente, o debate em torno da economia solidária ganhou força e alcançou a esfera do Estado. O processo de institucionalização de políticas públicas voltadas para o setor representou uma inovação no âmbito da gestão pública brasileira, na medida em que o papel exercido pela sociedade civil foi de suma importância. Assim, este trabalho analisa a institucionalização das políticas públicas de economia solidária no Brasil, tendo em vista o papel que o Estado pode exercer na promoção do desenvolvimento econômico e social.

ABSTRACT

Social economy has grown in a significant way in recent decades in Brazil. This growth has enabled an alternative for economic and social inclusion of a significant portion of the population. Simultaneously, the debate on the social economy has gained power and reached the sphere of the state. The institutionalization of public policies for the sector represented an innovation within the Brazilian public management, to the extent that the role played by civil society was paramount. This study analyzes the institutionalization of social economy public policies in Brazil, considering the role the state can play in promoting economic and social development.

ABREVIATURAS

ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário

ANTEAG - Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos no Brasil

COPPE – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

CP – Congresso Popular

CRAS – Centro de Referência em Assistência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DED - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DISOP – ONG Belga: Micro-finanças

EES – Empreendimento economico solidário

FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidaria

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ITCP – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MIT – Instituto de Tecnologia de Massachussets

MST – Movimento dos Sem Terra

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NMS – Novos Movimentos Sociais

PAC – Projeto Alternativo Comunitário

PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado

PNUD – Programa Nações Unidas

PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares

PT – Partido dos Trabalhadores

RECM – Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul

SCA – Sistema de Cooperativismo dos Assentados

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SIES – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

TAPI - Projeto de Tecnologia Apropriada em Pequena Irrigação

TJLP – Taxa de Juros a Longo Prazo

UCLA – Universidade da Califórnia

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Introdução

A economia solidária pode ser compreendida como uma prática econômica alternativa, que vem crescendo acintosamente no Brasil, desde meados da década de 80. O termo abrange uma diversidade de atividades econômicas de cunho, primordialmente, associativo e autogestionário. Neste sentido, integra-se a este contexto uma variedade de formas de organização social, dentre as quais podemos destacar as cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, complexos cooperativos, entre outros. Estas organizações realizam uma diversidade de práticas econômicas que englobam a produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário.

Na economia solidária são promulgados valores ligados à solidariedade e à democracia. Os empreendimentos solidários adotam formas de organização social pautadas pelo cooperativismo e pela autogestão. O capital é de posse coletiva e todos os membros têm os mesmos direitos e obrigações para com a coletividade, sendo que a tomada de decisões é feita de forma democrática.

A ascensão da economia solidária no Brasil está ligada à crise econômica que atingiu o país nas décadas de 80 e 90, e simultaneamente à ascensão dos movimentos sociais no contexto de redemocratização do Estado brasileiro. Neste sentido, a economia solidária surge como uma alternativa de inserção produtiva para os trabalhadores marginalizados do mercado formal, e configura uma resposta dos movimentos sociais às transformações do mundo do trabalho, trazendo à tona novas demandas de políticas e leis para o público que estava, até então, além das fronteiras do mercado formal. Da mesma forma, surge como alternativa de inserção social e cidadã a uma imensa massa de indivíduos desfavorecidos, atingidos pelos dilemas da vulnerabilidade social e da pobreza.

Nota-se, claramente, que as iniciativas de economia solidária no Brasil vêm sendo impulsionadas a partir do trabalho das mais diversas organizações da sociedade civil, dentre as quais podemos destacar: ONGs, movimentos sociais, entidades religiosas, sindicatos, etc. A partir da década de 90, estas demandas da sociedade passam a ser incorporadas à agenda do Estado, primeiramente a

nível local e estadual, e posteriormente a nível nacional. O estabelecimento de políticas públicas voltadas para o setor acompanhou o crescimento vertiginoso do movimento social durante as décadas de 80 e 90. As primeiras políticas surgiram a partir de demandas de contextos locais, durante o período de crise econômica, e foram se fortalecendo com o passar do tempo para construir as políticas em nível estadual, e posteriormente federal.

Neste sentido, a institucionalização de políticas públicas de economia solidária representou o reconhecimento, por parte do Estado, de novas formas de fomento ao desenvolvimento econômico e social, que possibilitassem a inclusão de uma margem significativa da população, até então excluída do mercado de trabalho formal.

Não obstante, no campo acadêmico, o debate em torno do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social começa a tomar novas formas a partir do final da década de 1960. Segundo Cunha (2002), neste momento começa a surgir um novo movimento intelectual, que procurava discutir novas formas de desenvolvimento alternativo, que fossem capazes de abranger as camadas da população até então marginalizadas. Este debate girava em torno do tema da exclusão social, um conceito que ganhou força nas discussões futuras das ciências sociais, em função da grande massa de indivíduos marginalizados, especialmente, no que tange aos aspectos de inserção social e econômica.

Neste debate foram lançadas diferentes formas de atuação do Estado em busca da promoção do desenvolvimento. Alguns destes diferentes papéis que o Estado pode exercer são pautados pela ideia de fortalecimento do “capital social”, outro conceito amplamente discutido nas ciências sociais, que abrange a ideia de valores de reciprocidade e solidariedade pautando as relações sociais entre os indivíduos. Neste sentido, o papel do Estado na promoção do desenvolvimento ultrapassa o leque de possibilidades econômicas, para abranger alternativas que possam fomentar o desenvolvimento também em outras esferas: humana, social, cívica, entre outras.

Neste contexto, este trabalho procura analisar a ascensão do movimento da economia solidária no Brasil, destacando a importância de seu caráter como

movimento inerente à sociedade civil. Além disso, procura discutir a pressão exercida pelos movimentos sociais para a inserção do tema na agenda do Estado, focando principalmente no estabelecimento das políticas públicas que surgiram em consequência deste processo. Neste sentido, o trabalho procura compreender o papel que o Estado pode exercer na promoção do desenvolvimento, através do fortalecimento do “capital social”, e como as políticas públicas de economia solidária podem servir de ferramenta para o alcance destes objetivos.

O crescimento vertiginoso da economia solidária no Brasil, manifestado através do sucesso de inúmeras iniciativas que surgiram, em sua maioria, frente à contextos de crise econômica, vulnerabilidade social e pobreza, ajudam a destacar a potencialidade do tema. O sucesso alcançado em determinados casos, no que tange à capacidade de inserção produtiva e social dos indivíduos, indicam que a economia solidária pode ser uma alternativa para políticas de Estado. Da mesma forma, o papel preponderante que a sociedade civil exerceu no processo de fortalecimento do movimento, e na consequente adoção da agenda na esfera estatal, indicam a possibilidade para novos modelos institucionais que estão ligados à temas relevantes na atualidade, como a democracia deliberativa, a participação cívica, e a cidadania.

Assim, a análise da trajetória do movimento no Brasil, dando destaque a determinados casos de sucesso em termos de políticas locais de economia solidária focadas na promoção do desenvolvimento, pode ajudar a esclarecer muitos desafios que ainda permeiam o tema na atualidade. Da mesma forma, os casos concretos ilustram as inúmeras possibilidades que existem no fomento à políticas desta natureza, com objetivos de promoção econômica, social e cidadã dos indivíduos que se encontram marginalizados.

No primeiro capítulo faço um resgate histórico do início do movimento cooperativista no século XIX na Europa, para a compreensão do que se entende atualmente por economia solidária. Em seguida, analiso o surgimento destas práticas cooperativas e autogestionárias no contexto de crise econômica do país, apontando o caminho traçado pelo movimento desde a década de 1980 até os dias atuais, destacando o papel exercido pelos

principais atores neste processo, e a importância que a economia solidária adquiriu durante este período.

Em seguida, no segundo capítulo, reconstruo o debate teórico em torno do papel do Estado como agente promotor do desenvolvimento econômico e social. Descrevo as principais linhas teóricas que apontam o papel que o Estado pode exercer neste processo, diferenciando-as em relação à metodologia utilizada para o alcance destes objetivos. Por fim, trago para a discussão o conceito de “desenvolvimento local”, que se constrói como uma inovação no campo de debate em torno de concepções sobre desenvolvimento, e ajuda a compreender o fenômeno das políticas públicas de economia solidária.

No terceiro capítulo analiso a inserção do tema na agenda do Estado brasileiro, dando destaque para o papel exercido pelos movimentos sociais neste processo. Em seguida, analiso a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no âmbito do governo federal, sob a ótica das teorias que discutem o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Ao final, analiso o caso de três políticas públicas de economia solidária, instituídas em nível local, para compreender como as políticas voltadas para o setor podem servir de ferramentas para o Estado, no sentido de promover o desenvolvimento em âmbito local.

Capítulo 1- A Economia Solidária

Origens da Economia Solidária

De acordo com França Filho (2002), a tradição histórica da economia solidária está relacionada com o movimento associativista operário da primeira metade do século XIX na Europa, que segundo o autor, foi traduzido numa dinâmica de resistência popular, fazendo emergir um grande número de experiências solidárias, largamente influenciadas pelo ideário da ajuda mútua, da cooperação e da associação.

Neste ponto, Lechat (2002) ressalta que os primeiros idealizadores do chamado “cooperativismo revolucionário” foram os socialistas utópicos, que “lutavam pelo máximo de autonomia comunitária possível, dentro de uma reestruturação da sociedade”(Buber, 1945: 27 *apud* Lechat, 2002: 5). As origens do pensamento cooperativista podem ser atribuídas a três pares de pensadores divididos em gerações históricas: “o primeiro Saint-Simon e Fourier, que nasceram antes da revolução francesa e faleceram antes de 1848, o segundo Owen e Proudhon, que morreram entre 1848 e 1870 e finalmente Kropotkin e Landauer, nascidos após 1870 e falecidos pouco depois da primeira guerra mundial.” (LECHAT, 2002:5). Segundo Buber (1945, *apud* LECHAT, 2002:5) na primeira fase cada pensador contribuiu com um único pensamento construtivo, sendo que Proudhon e seus sucessores realizaram a partir daí uma ampla síntese.

Para Singer (2004), a economia solidária surge na Europa pouco tempo depois do nascimento do capitalismo industrial, a princípio como uma reação ao empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e pela adoção do modo fabril de produção. Na Grã-Bretanha, berço da Revolução Industrial, a exploração dos trabalhadores nas fábricas não tinha limites legais, com longas jornadas de trabalho sob condições que causavam grande debilidade física e altas taxas de mortalidade, o que, por sinal, impedia o aumento da produtividade das empresas.

Diante deste contexto recém-instalado, o industrial Robert Owen, proprietário de um grande complexo têxtil em New Lanark, começa a se destacar ao

estabelecer novos padrões de relacionamento com seus funcionários. Já na primeira década do século XIX, Owen limitou a jornada de trabalho de seus empregados e proibiu o emprego de crianças, para as quais construiu escolas. Em contrapartida, o tratamento generoso dado aos assalariados resultou em uma produtividade maior, o que representava no fim mais lucro para empresa, apesar de onerar a folha de pagamento.

Imediatamente após a vitória britânica sobre Napoleão em Waterloo, no ano de 1815, a economia da Grã-Bretanha caiu em profunda depressão. Segundo diagnóstico de Owen, a crise econômica era causada pelo desaparecimento da demanda de insumos relacionados à guerra. A perda do trabalho e da renda daqueles que estavam ocupados com a produção bélica gerou reflexos no mercado da indústria civil, que também se contraiu. A solução estaria na reinserção dos trabalhadores ociosos na produção, o que os permitiria voltar a receber e conseqüentemente consumir, reaquecendo a economia local.

Em 1817, Owen apresentou um plano ao governo britânico para que os fundos de sustento dos pobres, ao invés de serem meramente distribuídos, fossem investidos na compra de terras e construção de Aldeias Cooperativas, em cada uma das quais viveriam cerca de 1.200 pessoas trabalhando na terra e em indústrias, produzindo assim sua própria subsistência (SINGER, 2004:25). Surgem aí as bases para o desenvolvimento futuro da economia solidária.

Segundo Singer (2004), o raciocínio econômico de Owen prenuncia, em alguns aspectos, às ideias propostas por John M. Keynes durante a crise da década de 1930. De acordo com o autor, em qualquer crise econômica capitalista, causada pela queda da demanda total, o maior desperdício é a ociosidade forçada de parte da força de trabalho. A partir daí ocorre um empobrecimento da sociedade, concentrado principalmente naquelas camadas excluídas da atividade econômica. Desta forma, ocupar esta massa ociosa significa expandir a criação de riqueza, que será redistribuída pelo mercado.

No entanto, apesar do prestígio de Owen, o governo britânico se negou a implementar seu plano econômico. Neste ponto vale frisar que, segundo Singer (2004), quanto mais Owen explicava o seu plano, mais evidente se tornava que o que ele propunha não era simplesmente baratear o sustento dos pobres, mas

uma mudança completa no sistema social e uma abolição da empresa lucrativa capitalista (SINGER, 2004:26, *apud* COLE,1944:20).

Apesar da negativa do governo britânico em apoiar a instalação de Aldeias Cooperativas como combate à crise econômica, o pensamento de Owen se espalhou por todo país, e a partir da terceira década do século XIX, as primeiras cooperativas “owenistas” começaram a ser criadas. Em meio à ascensão do pensamento cooperativista, o “owenismo” foi incorporado pelo crescente movimento sindical da classe trabalhadora. Neste ponto, as origens da economia solidária se unem à luta de classes conduzida pelo movimento sindical, o que acaba por conferir ao movimento uma radicalidade muito maior (SINGER, 2004:29). O conflito entre trabalhadores e empregadores, antes limitado à melhoria nos salários e às condições de trabalho, agora era pautado pela substituição do assalariamento pela autogestão. Assim, ainda que nascente, o cooperativismo se configurava como modo de produção alternativo ao capitalismo. Este foi um momento curto, mas de suma importância para a história do cooperativismo mundial.

Contudo, em reação à radicalidade adotada pelo movimento sindical, em 1833 os empregadores iniciaram um *lock-out* (greve patronal), primeiramente demitindo todos os trabalhadores membros do movimento sindical. Com a intensificação da luta, que se estendeu por todo o país e abrangeu setores mais diversos da economia, os trabalhadores foram no fim derrotados e, como condição de retorno ao trabalho, foram obrigados a abrir mão dos sindicatos.

De acordo com França Filho (2002): *“importa precisar que a dimensão política (ou esse aspecto de luta política), própria das experiências de economia social na sua origem, diz respeito à questão do direito ao trabalho. Isso porque as iniciativas gestadas no ceio dessa economia social nascente aparecem como alternativas, em termos de organização do trabalho, àquela proposta pela forma dominante de trabalho assalariado instituída pelo princípio econômico que começava a se tornar hegemônico, imposto pela empresa capitalista nascente.”* (FRANÇA FILHO, 2002:12).

Segundo Singer (2004), esta é a origem histórica da economia solidária. Para o autor esta fase inicial pode ser chamada de “cooperativismo revolucionário”, a

qual nunca se repetiu de forma tão nítida e intensa. Por outro lado, este momento histórico tornou evidente a ligação entre a economia solidária e a crítica socialista ao capitalismo.

Em paralelo, o cooperativismo se desenvolveu na França principalmente através das ideias de Charles Fourier. Naquele período histórico, tanto cooperadores ingleses como franceses recorreram às cooperativas de produção como armas de enfrentamento do capital. Diferentemente de Owen, Fourier não era um homem de ação e nunca almejou que seu projeto fosse concretizado por discípulos. Sua proposta girava entorno da ideia de que a sociedade se organizasse de tal forma que todas as paixões humanas pudessem ter livre curso para produzir uma harmonia universal (SINGER, 2004:36). O objetivo seria buscar uma organização social onde o trabalho fosse atraente para todos, de onde deveria resultar um ganho significativo em produtividade e produção.

Contudo, o modelo proposto por Fourier se diferenciava da cooperativa *owenista* também em outros aspectos. Fourier defendia a propriedade privada e a liberdade individual dos membros, que tinham a opção de mudar de trabalho caso desejassem. Os meios de produção também seriam de propriedade de todos, mas sob a forma de propriedade acionária, a qual determinaria também a forma de repartição dos lucros, para além do trabalho individual de cada membro.

Nesse sentido, “O sistema de Fourier é uma variedade do socialismo de mercado, centrado na liberdade individual, na livre escolha dos trabalhos, organizados em equipes, e na propriedade por ações dos meios de produção. O sistema é coerente: para que a liberdade humana culmine na paixão pelo trabalho, é necessário que ninguém dependa dele para viver, o que requer uma renda cidadã que garanta a todos uma sobrevivência digna” (SINGER, 2004:37).

Além disso, a experiência Francesa se torna original principalmente pela defesa do financiamento estatal de cooperativas de produção, empreendida a princípio por Louis Blanc no livro *A organização do trabalho*, publicado em 1839, que teve forte influência sobre o caminho subsequente traçado pelo

movimento na França. (SINGER, 2004:91). De fato, o auxílio do Estado se tornou um fator importante para o movimento das cooperativas de produção. Primeiramente porque os trabalhadores não dispõem de capital, nem de propriedades, que pudessem oferecer como garantia para levantar capital no mercado financeiro. Em seguida, porque as empresas capitalistas, que concorriam com as cooperativas, também contavam com a ajuda do Estado sob as formas usuais de isenções fiscais e crédito favorecido. Em razão disto, em busca de melhores condições de inserção no mercado, as cooperativas necessitavam de apoio do poder público.

Ainda no século XIX, como exemplo de sucesso da prática cooperativista, devemos destacar a atuação da famosa cooperativa dos Pioneiros Equitativos de Rochdale, considerada a mãe de todas as cooperativas. Fundada em 1844 na Grã Bretanha por 28 operários, a metade deles owenista, desenvolveu inicialmente suas atividades como cooperativa de consumo, na prática um armazém cooperativo onde os produtos dos membros poderiam ser comercializados. Os princípios adotados na fundação seriam futuramente imortalizados como os princípios universais do cooperativismo:

“1. Que nas decisões a serem tomadas cada membro teria direito a um voto, independentemente de quanto investiu na cooperativa; 2. O número de membros da cooperativa era aberto, sendo em princípio aceito quem desejasse aderir; 3. Sobre o capital emprestado a cooperativa pagaria uma taxa de juros fixa; 4. As sobras seriam divididas entre os membros em proporção às compras de cada um na cooperativa; 5. As vendas feitas pela cooperativa seriam sempre feitas à vista; 6. Os produtos vendidos pela cooperativa seriam sempre puros; 7. A cooperativa se empenharia na educação cooperativa; 8. A cooperativa manter-se-ia sempre neutra em questões religiosas e políticas.” (SINGER, 2004:40).

O sucesso alcançado trouxe a adesão de mais e mais membros com o passar do tempo, o que permitiu a diversificação das atividades, como a criação de uma alfaiataria, uma biblioteca, um moinho de trigo cooperativo, etc.

O grande passo foi dado com a criação da Sociedade Cooperativa Manufatureira de Rochdale, uma cooperativa de produção que atuava na

indústria têxtil. No entanto, neste ponto Singer (2004) chama atenção para o fato de que a estrutura organizacional adotada não era autogestionária, e sim cogestionária, na medida em que a administração era partilhada entre os acionistas e os trabalhadores. Segundo o autor, este é um arranjo instável, pois os interesses dos acionistas e trabalhadores são contraditórios, o que poderia causar conflitos a qualquer momento, como de fato ocorreu em Rochdale.

Com base nos fundamentos teóricos desenvolvidos pelos chamados socialistas utópicos, o cooperativismo se desenvolveu na Europa com a perspectiva inicial de fazer frente ao desenvolvimento capitalista, como modo alternativo de produção. Contudo, sua originalidade foi se alterando com o passar do tempo, de modo a buscar uma convivência harmônica com a estrutura econômica capitalista vigente, para que, de alguma forma, o próprio movimento pudesse perseverar. Assim, França Filho (2002) conclui: *“Compreendidas, portanto, como iniciativas oriundas dos setores populares, combinando, ao mesmo tempo, na sua ação organizacional, uma dimensão social e uma dimensão econômica sob um fundo de luta política, essas experiências modificam aos poucos o conteúdo de sua prática, ou seja, mudam de fisionomia ao longo da história.”* (FRANÇA FILHO, 2002:12)

Durante as décadas de 50 e 60 do século XIX, o cooperativismo experimentou uma ampla expansão por toda a Europa. Um dos fatores que explica essa rápida ascensão foi a criação de cooperativas de segundo grau, vinculadas às primeiras, onde se desenvolveu um comércio atacadista que permitiu às cooperativas de consumo filiadas um abastecimento assegurado, com qualidade nos produtos e a preços honestos. No entanto, esta expansão representou também o abandono do sonho de comunidade ou criação de uma aldeia cooperativa, como propunha Owen. Quão maiores se tornavam as cooperativas, mais se aproximavam do modelo econômico vigente e mais se pareciam com uma empresa capitalista do que com uma cooperativa autogestionária propriamente dita.

Portanto, a expansão trouxe inovações na escala dos negócios. Singer (2004) ressalta que os Pioneiros de Rochdale foram os primeiros a abrirem sucursais em várias cidades espalhadas pelo país, muitas vezes transformando

cooperativas locais em filiais. Esta inovação trouxe ganhos de escala tanto na compra de mercadorias quanto na prestação de serviços. Desta forma, o atacado cooperativo alcançou dimensões muito maiores do que os atacadistas convencionais em meados do século XIX. A grande vantagem das cooperativas era o “mercado assegurado” por um quadro de sócios em franca expansão.

Iniciativas semelhantes foram criadas simultaneamente nos Estados Unidos, na Suíça, na França e na Itália, aplicando os mesmos princípios fundados em Rochdale e repetindo o caminho traçado, do varejo ao atacado, em seguida para a produção própria e culminando na criação de uma união cooperativa nacional.

Segundo Birchall, *“Na Suíça essa evolução já estava completa em 1904, na França em 1907 havia 2.166 cooperativas com mais de 600 mil membros, na Bélgica em 1905 havia 168 cooperativas com uma federação nacional, na Itália em 1904 havia 1.448 cooperativas registradas e mais um terço dessa quantidade sem registro, várias federações provinciais com suas próprias cooperativas atacadistas e a Lega Nazionale, que representava todo tipo de cooperativa. Na Alemanha, uma união central tinha 787 cooperativas associadas, além de 260 ligadas a cooperativas de crédito. A sua sociedade atacadista tomou por modelo a inglesa. Nos Estados Unidos, em 1920 havia 2.600 cooperativas articuladas na Cooperative League of USA”* (BIRCHALL, 1997, p.10-11 *apud* SINGER, 2004:53).

Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, o movimento cooperativista começou a entrar em crise. O desenvolvimento do varejo capitalista, explicitado através dos supermercados e das lojas de departamento, aliado ao automóvel como bem de consumo de massa, foram as principais razões para o declínio das cooperativas e a consequente ascensão de novas formas de comércio. O automóvel passou a facilitar as compras do mês, que poderiam ser feitas em locais distantes como os shopping centers construídos nas periferias das cidades. Estas inovações no mercado reduziram drasticamente os custos de intermediação das empresas capitalistas, o que não foi facilmente replicado nas cooperativas, entidades comunitárias, formadas em sua maioria por vizinhos de bairro e que vendiam unicamente aos sócios. Simultaneamente, os

cooperados repugnavam a concorrência, o recurso à propaganda comercial e à massificação, ficando, portanto, condenados a perder a clientela para concorrentes que ofereciam produtos muito mais baratos.

Crise do movimento cooperativista e afirmação da economia social

Diante deste contexto, França Filho (2002) destaca que no anseio de perseverar, as cooperativas passam a se inserir amplamente na economia mercantil, ocupando principalmente aqueles setores onde a intensidade da prática econômica capitalista era mais fraca. Por outro lado, as organizações mutualistas, onde a prática cooperativista superava o aspecto econômico apenas, foram quase que integralmente incorporadas à economia não mercantil praticada pelo Estado.

Segundo Laville (2009), durante os chamados Trinta Gloriosos, de 1945 a 1975, o conflito de classes foi absorvido por uma certa compatibilidade entre crescimento econômico e solidariedade, articulada através dos novos recursos institucionais como a democracia representativa, o estado do bem estar social e a negociação coletiva, executada pelos sindicatos, que apareciam no contexto como a expressão da força operária. Desse modo, os direitos conquistados relativos ao trabalho se materializaram através de formas de participação indireta e conduziram ao reconhecimento de esferas limitadas ao domínio social: condições de trabalho, higiene e segurança, formação profissional, remuneração, obras sociais.

Neste momento, a perspectiva de uma economia solidária desaparece para dar lugar ao desenvolvimento da chamada economia social, que se tornou altamente institucionalizada ao longo do século XX – “seu papel praticamente se limita àquele de uma espécie de apêndice do aparelho do Estado.” (FRANÇA FILHO, 2002:13).

Segundo França Filho (2002), *“O termo economia social serve, inclusive, para designar, de um ponto de vista jurídico, o universo constituído por quatro tipos de organizações fundamentais: as cooperativas, as organizações mutualistas, as fundações e algumas formas de associação de grande porte. É justamente em relação às características atuais assumidas pela economia social que vem se demarcar a noção de economia solidária, pela afirmação da dimensão política na sua ação. O que nos leva a defini-las como experiências que se apoiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais, concorrendo ainda para a afirmação de ideais de*

cidadania. A economia solidária pode ser vista assim como um movimento de renovação e reatualização (histórica) da economia social.” (FRANÇA FILHO, 2002:13).

Segundo Singer (2004), na medida em que o movimento operário foi conquistando direitos para os assalariados (redução da jornada de trabalho, elevação dos salários reais, seguridade social de acesso universal, etc.), onda que se acentuou e se generalizou após a Segunda Guerra Mundial, a economia solidária foi perdendo força e a crítica à alienação que o assalariamento impõe ao trabalhador ficou debilitada. Ao invés de lutar contra o assalariamento e procurar uma alternativa emancipatória, a luta do movimento operário passou a ser em favor dos direitos conquistados e de sua consequente ampliação. Os sindicatos ganharam força e passaram a brigar pelo objetivo crucial de conservação do emprego formal. Por meio do emprego, uma espécie de “cidadania social” era assegurada aos trabalhadores, o que compensaria sua posição subordinada e alienada que ocupavam na estrutura produtiva.

Esta transformação, com destaque para o fortalecimento ou a emersão do chamado Estado de Bem Estar Social, foi sem dúvida uma das causas do desinteresse pela economia solidária e da defesa do assalariamento e da “profissionalização” das cooperativas.

Desta maneira, a noção de economia solidária se coloca no debate sobre um novo relacionamento entre economia e sociedade. Para além das características organizacionais destacadas nas cooperativas de produção, pretende-se aqui sublinhar a inscrição sociopolítica das experiências que pertencem ao movimento da economia solidária.

Em função deste caráter político, França Filho (2002) considera que para além de um conceito que identifica um número de experiências alternativas ao modo de produção capitalista, a noção de economia solidária remete a uma perspectiva de regulação, entendida como uma questão de escolha de um projeto político de sociedade. Sob este ponto de vista, o autor considera que uma nova forma de regulação da sociedade, através da economia solidária, significa reconhecer uma nova possibilidade de sustentação das formas de vida

dos indivíduos em sociedade, não centrada nas esferas do Estado e do mercado.

“Defendemos a tese de que se elabora outra forma de regulação da sociedade através desse fenômeno (mesmo que ainda de forma modesta hoje), pois ele articula diferentes racionalidades e lógicas na sua ação, com suas múltiplas fontes de captação de recursos. Trata-se aqui de um dos traços característicos do fenômeno chamado de hibridação de economias, isto é, a possibilidade de combinação de uma economia mercantil, não mercantil e não monetária. Isso porque, nessas iniciativas de economia solidária, em geral existem ao mesmo tempo: venda de um produto ou prestação de um serviço (recurso mercantil); subsídios públicos oriundos do reconhecimento da natureza de utilidade social da ação organizacional (recurso não-mercantil); e trabalho voluntário: (recurso não-monetário). Essas experiências lidam portanto com uma pluralidade: de princípios econômicos, uma vez que os recursos são oriundos do mercado, do Estado e da sociedade, via uma lógica da dívida.” (FRANÇA FILHO, 2002:13).

Além do aspecto da hibridação de economias, outra característica marcante nas experiências de economia solidária também contribui para a afirmação de uma nova forma de regulação da sociedade e merece ser destacada. Trata-se do que os economistas chamam de construção conjunta da oferta e da demanda. Diferentemente do que ocorre na economia de mercado, onde se pressupõe uma separação abstrata entre oferta e demanda, no caso da economia solidária a oferta de produtos e serviços está essencialmente vinculada às demandas reais vividas pelas populações locais. Desta forma, a iniciativa propulsora da ação produtiva não é simplesmente a lógica do lucro, ou da rentabilidade do capital investido na ação, mas fundamentalmente o desejo de atendimento das demandas reais manifestadas pela sociedade local.

No que tange o aspecto prático do movimento, o termo economia solidária, segundo França Filho (2002), identifica uma série de experiências organizacionais inscritas numa dinâmica atual em torno das chamadas novas formas de solidariedade. Ainda segundo o autor, estas novas formas de solidariedade fazem alusão à iniciativa cidadã, em oposição, ao mesmo tempo, às formas abstratas de solidariedade praticadas historicamente pelo Estado, de

um lado, e às formas tradicionais de solidariedade marcadas pelo caráter comunitário. (FRANÇA FILHO, 2002:14). Ou seja, neste sentido estamos diante de um fenômeno inédito, na medida em que estas experiências não parecem se orientar segundo os princípios de uma sociabilidade comunitária (Weber), ou uma solidariedade mecânica (Durkheim), característica das sociedades tradicionais. De fato, para França Filho (2002) a característica original deste movimento está no fato do mesmo emanar de um comunitarismo muito mais escolhido como referência coletiva a um bem comum do que imposto pelo costume.

A emergência da nova economia solidária

Assim como no passado, a emergência da economia solidária está estritamente ligada à problemática da crescente exclusão social que veio à tona novamente na década de 1980, com a crise do Estado-providência.

De acordo com Singer (2004), o contexto econômico mundial se alterou novamente com a crise da década de 1970, quando o desemprego em massa começou seu retorno de forma intensa. As políticas keynesianas já não eram suficientes para solucionar as demandas da crise econômica mundial. Nas décadas seguintes, assistiu-se a uma transferência de grande parte da produção industrial dos países desenvolvidos para países onde as conquistas do movimento operário nunca foram alcançadas. Os sindicatos ficaram debilitados pela perda de grande parte de sua base social e de sua capacidade de lutar pelo direito dos assalariados. A situação dos trabalhadores que continuaram empregados também piorou, muitos foram obrigados a aceitar a “flexibilização” de seus direitos e redução de seus salários, direto e indireto.

A reinvenção da economia solidária em diversos países aparece como resposta à este processo. O termo “reinvenção” se justifica pelo retorno aos princípios do cooperativismo que vigorou no século XIX, atribuindo grande valor à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, além da insistência na autogestão e o repúdio ao assalariamento.

Segundo França Filho (2002), a realidade da nova economia solidária vem se posicionar diante da falência dos mecanismos de regulação econômica-política da sociedade, os quais historicamente foram fundados sobre as esferas principais do Estado e do mercado, tendo no trabalho, ou seja, na relação salarial, sua estruturação fundamental. Esta emergência se traduziu na Europa por uma florescência de práticas socioeconômicas visando propor, a partir de iniciativas locais, serviços de um novo tipo, designados sob o termo de “serviços solidários”. Estes serviços estão organizados sob a forma associativa e buscam responder a certas problemáticas locais específicas. Cidadãos insatisfeitos com a prestação de serviços sociais, seja ela por parte do Estado ou do mercado, começaram a se reunir para enfrentarem conjuntamente os desafios que afetavam a todos. A partir da década de 1980 estas iniciativas se

espalharam por toda Europa, a princípio pelos países escandinavos, e abrangiam uma série de atividades, dentre elas centros de acolhimento e aconselhamento de mulheres vítimas de violência doméstica; associações de portadores de deficiências e outras minorias culturais e; cooperativas de guardas de criança, fundadas e geridas pelos pais, entre outros exemplos.

Para Laville (2009): *“A forma cooperativa e associativa participa, nesse contexto, tanto na reorganização dos serviços existentes, quanto na criação de novos serviços. A “cooperatização” (Lorendahl, 1997) dos serviços sociais responde, antes de mais, a um objetivo de aumento do papel dos utilizadores, como é o caso dos pais e mães na organização da guarda de crianças, e foi aceite sob a pressão dos constrangimentos financeiros que se exercem sobre o setor público.”* (LAVILLE, 2009:21).

Vale ressaltar que esta nova emergência do movimento estava em sintonia com outras transformações contextuais que atingiram, principalmente, os movimentos políticos de esquerda contemporâneos à época. A primeira destas transformações foi a crise dos Estados do “socialismo realmente existente” da Europa Oriental, que culminou com a queda da União Soviética em 1991. Este fato deixou claro que o planejamento central da economia de um país, imposto por uma pseudo “ditadura do proletariado”, não constrói uma sociedade que tenha qualquer semelhança com o que se entende por socialismo ou comunismo. Segundo Singer (2004), esta nova consciência levou muitos a se reconciliarem com o capitalismo, mas também motivou o desafio de buscar um novo modelo de sociedade que supere o capitalismo, principalmente em termos de igualdade, liberdade e segurança para todos os cidadãos.

Outra transformação de suma importância para este contexto foi a falha dos governos e partidos socialdemocratas na Europa, no que tange a atenuar os excessos do neoliberalismo e preservar as instituições do Estado de bem-estar social. Neste caso, as economias nacionais acabaram se submetendo aos ditames do grande capital financeiro global.

Para Singer (2004), estas duas transformações subverteram a concepção de que o caminho da emancipação passa necessariamente pela tomada do poder do Estado. Durante este novo processo, o foco dos movimentos

emancipatórios passou a ser a sociedade civil. Multiplicaram-se as organizações não governamentais e movimentos de libertação com foco na preservação ambiental, na biodiversidade, no resgate da dignidade humana de grupos oprimidos e discriminados, e na promoção de comunidades que buscam melhorar suas condições de vida através da iniciativa e empenho próprios.

Portanto, este é o contexto no qual se verifica a reinvenção da economia solidária. Este novo conceito se fundamenta na ideia de que as contradições do capitalismo abrem espaço para o desenvolvimento de práticas econômicas alternativas ao modo de produção vigente. E neste ponto, vale frisar que para além do contexto de crise econômica e desemprego, a economia solidária resurge, ao menos no Brasil, por meio do trabalho de inúmeras entidades da sociedade civil, ligadas principalmente à Igreja Católica e outras igrejas, sindicatos e universidades.

No caso específico da América do Sul, alguns outros ingredientes ajudam a apimentar esta mistura e auxiliam na compreensão do movimento que se iniciou fortemente na década de 1980. Segundo Laville (2009), de 1925 a 1950 a população urbana sul americana cresceu 12%, enquanto que o emprego não agrícola cresceu 87%. Por outro lado, nas décadas de 1950 e 1960 a criação de empregos não agrícolas foi inferior ao crescimento da população urbana. Soma-se a isto as ditaduras e os regimes autoritários que interromperam os espaços de democracia durante esta época, a crise da dívida pública, e a desregulamentação social que se seguiu. Por fim, outra característica de suma importância para este contexto é a alta taxa de informalidade na economia, que atinge a maioria dos países sul americanos. De acordo com Laville (2009), a economia informal serve de refúgio a 35% da população ativa, segundo estimativas para a América Latina. (LAVILLE, 2009:15). No caso brasileiro este número chega a ser maior.

Contudo, a variável que impulsiona este contexto de retomada da economia solidária é a resposta popular a uma situação econômica de crise, principalmente no contexto latino americano, onde relações de reciprocidade e solidariedade já se encontravam presentes no ceio das culturas de grupos

tradicionais, e de populações historicamente excluídas. Segundo Laville (2009), como acontecera dois séculos antes, o crescimento de formas mais associativas corresponde a uma afirmação da solidariedade no prolongamento das cooperações habituais vividas no interior de grupos primários. Ou seja, o modo de organização do trabalho fundado sobre as bases da mobilização coletiva e da gestão democrática está indissociavelmente ligado à resolução de problemas de sobrevivência.

De acordo com o autor: “Baseadas na ajuda mútua e na propriedade comum dos meios de produção, estas associações populares incluem oficinas de produção; organizações de desempregados que procuram emprego coletivamente; grupos de alimentação comunitária, como, por exemplo, as cozinhas coletivas e as hortas; organizações dedicadas aos problemas de habitação, de eletricidade e de água potável; organizações pré-cooperativas de auto-construção; associações de prestação de serviços à coletividade nos domínios da saúde e da cultura.” (LAVILLE, 2009:16).

Segundo Laville (2009), a observação destas iniciativas durante dez anos em Santiago do Chile, onde 25% da força de trabalho evolui no ceio da economia popular (solidária), comprova a queda no percentual de grupos de alimentação entre as experiências de economia solidária (de 54% para 9% dos EES), o crescimento das oficinas de produção (de 53% para 68%) e o desenvolvimento de serviços com vistas a solucionar outras demandas que vão além da sobrevivência (educação, habitação, saúde, etc.), assim como também aponta para uma integração vertical e horizontal das associações.

Iniciativas semelhantes são encontradas na Argentina, no Brasil, na Colômbia, no Equador, no México, no Peru e no Uruguai. Quase sempre estão apoiadas nos movimentos negros e indígenas e em outras raízes culturais, onde os princípios das organizações tradicionais voltam à tona para criar novos modelos de desenvolvimento.

Contudo, esta emergência da economia solidária tem sido também alvo de controvérsias. Se por um lado Razeto (1999) acentua a consolidação e democratização destas práticas econômicas, que estão ancoradas em um tecido comunitário, e paralelamente recompõem este tecido, Quijano (1998) é

um pouco menos otimista. O autor considera que o individualismo é uma variável a se impor nos EES e que a necessidade determina mais a ação do que a solidariedade. Reconhece a existência da reciprocidade no ceio destas organizações, o que sem dúvida constitui um caráter inegável, mas o considera insuficiente.

Por fim, muitas questões ainda estão abertas sobre as capacidades desta economia no sentido de “*ultrapassar o simples plano da reprodução das condições de vida para alcançar o plano de uma reprodução alargada*” (LAVILLE, 2009:18), ou seja, no sentido de superar o simples objetivo da subsistência para calcar formas maiores de acumulação. Além disso, há de se encontrar soluções para as tensões que permeiam o movimento, como o dilema entre eficiência técnica e dinâmica solidária, a preocupação com a educação dos participantes, dos quais muitos são analfabetos, e o respeito aos valores iniciais que explicam o engajamento dos indivíduos.

Economia Solidária – O que é?

Como pensar em uma prática econômica onde haja a predominância da cooperação?

Segundo Paul Singer: “*A solidariedade na economia só pode se realizar se ela for organizada igualmente pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir ou poupar*” (SINGER, 2004:9). Ou seja, a chave desta questão está na associação entre iguais, em substituição ao contrato entre desiguais.

Desta forma, o autor destaca que o protótipo da empresa solidária é a cooperativa de produção, onde o capital é dividido igualmente entre todos os membros, ao mesmo tempo em que a democracia interna é sólida e todos os participantes têm o mesmo direito de voto em todas as decisões. A hierarquia é alterada, mas não excluída. Em comparação com uma empresa capitalista, podemos dizer que o fluxograma de cargos é menos vertical, contudo ainda existe a necessidade de cargos superiores, os quais estarão responsáveis pelas diretrizes da cooperativa. A diferença se estabelece na forma como os diretores são eleitos, já que na empresa solidária a democracia é mais do que um valor, é na verdade condição necessária para que a mesma se enquadre neste contexto.

Singer (2004) destaca ainda que a solidariedade na economia combate a desigualdade que parece ser um fruto do sistema capitalista. Segundo o autor, é importante entender que a desigualdade, assim como a competição generalizada, não são naturais. Elas resultam, na verdade, da maneira como se organizam as atividades econômicas, ou seja, são na realidade consequências do modo de produção vigente. O capitalismo é um sistema de produção baseado no direito da propriedade individual aplicado ao capital e no direito a liberdade individual. O resultado natural destes princípios básicos na sociedade são a competição e a desigualdade.

A economia solidária se estabelece como um modo de produção alternativo, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito a liberdade individual. Os resultados destes valores são a união entre

todos que produzem, em uma única classe de trabalhadores, que possui capital de forma igualitária em cada cooperativa ou sociedade econômica. Desta forma, as consequências naturais deste sistema de produção são a solidariedade e a igualdade. (SINGER, 2004:9).

O empreendimento solidário deve ser administrado democraticamente. A administração é conduzida através da autogestão, em que as decisões importantes são tomadas em assembleias e as questões do cotidiano são resolvidas pelo grupo de diretores que, por sua vez, são eleitos de forma democrática entre todos os membros da cooperativa. A autoridade maior é a assembleia entre todos os sócios, que deve elaborar as diretrizes a serem seguidas por todos os níveis de hierarquia do empreendimento solidário. Desta forma, para que a autogestão se torne realidade, as informações sobre o empreendimento devem estar disponíveis para todos os membros. Neste ponto, percebemos que a prática da autogestão exige um esforço adicional dos trabalhadores, na medida em que os mesmos são responsáveis por suas funções específicas, mas devem também se preocupar com as demais questões ligadas à organização.

O fato de a informação ser difundida entre todos os sócios, e simultaneamente, o fato de a responsabilidade sobre assuntos gerais da empresa estar dividida entre todos os participantes, proporciona a cooperação inteligente entre os trabalhadores, sem a necessidade de que sejam estimulados pela competição para se descobrir o melhor entre eles.

Seguindo os princípios naturais dos indivíduos, a forma de trabalho organizada dentro do contexto da economia solidária tende a criar a solidariedade entre os membros, através dos princípios de cooperação e democracia.

Desta forma, o Atlas da Economia Solidária no Brasil, elaborado pela SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária) define Economia Solidária como: *“(...) uma forma de produção e distribuição de riqueza centrada na valorização do ser humano, e não no capital - de base associativista e cooperativista, voltada para a produção, consumo e comercialização de bens e serviços, de modo autogerido, tendo como finalidade a reprodução ampliada da vida”*. (MTE, 2006).

Na mesma direção, Singer afirma que: *“Assim compreendida, a Economia Solidária possui uma finalidade multidimensional, isto é, que envolve a dimensão social, a econômica, a política, ecológica e a cultural. Isto porque, além da visão econômica de geração de trabalho e renda, as experiências de Economia Solidária se projetam no espaço público no qual estão inseridas, tendo como perspectiva a construção de um ambiente socialmente justo e sustentável.”* (SINGER, 2004:112).

Segundo Lechat, a economia solidária é *“um conjunto de atividades econômicas cuja lógica é distinta tanto da lógica do mercado capitalista quanto da lógica do Estado”* (LECHAT, 2002). Ao contrário da economia capitalista, centrada sobre o indivíduo e sobre o capital a ser acumulado, e que funciona a partir de relações competitivas, a economia solidária *“organiza-se a partir de fatores de solidariedade humanos, favorecendo as relações onde o laço social é valorizado através da reciprocidade, da autogestão, e adota formas comunitárias de propriedade.”* (LECHAT, 2002).

Nesse conjunto de atividades e formas de organização, destacam-se quatro importantes características: cooperação, autogestão, viabilidade econômica e solidariedade. É necessário perceber que essas características, embora sejam complementares e nunca funcionem isoladamente, podem ser observadas e compreendidas objetivamente como categorias analíticas diferentes, mas sempre presentes na Economia Solidária.

Panorama da Economia Solidária no Brasil

No Brasil, o início do pensamento cooperativista é marcado pela chegada dos europeus no início do século XX. Foram formadas em sua maioria cooperativas de consumo e cooperativas de produção agrícola, que na verdade não atuavam sob o modelo da autogestão. Os trabalhadores, assim como os diretores, eram assalariados e a diretrizes obedeciam a lógicas utilitaristas de mercado, o que não permite que consideremos tais cooperativas como inseridas no contexto da economia solidária.

Nas décadas de 80 e 90, com a crise social instalada, milhões de postos de trabalho perdidos em função do processo de desindustrialização, e o aumento da desigualdade social, a economia solidária aparece como alternativa para solução dos problemas. Ainda nos anos 80, inúmeros empreendimentos foram criados e financiados pela Caritas, entidade ligada a Conferencia Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB). Estes projetos foram denominados PACs – Projetos Alternativos Comunitários - e destinavam-se, em sua maioria, a gerar trabalho e renda de forma associada para cidadãos de baixa renda, moradores das periferias de grandes centros urbanos, e da zona rural de diferentes regiões do país.

Outra modalidade importante foi a tomada de empresas falidas por seus empregados sobre a forma de cooperativas autogestionárias. É o caso da empresa calçadista Markeli de Franca (SP), que pediu falência em 1991 e foi assumida pelos trabalhadores, dando lugar posteriormente à Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG).

O MST pode ser considerado outro ator de grande importância na difusão da economia solidária no país. Em 1990, o movimento criou o Sistema de Cooperativismo dos Assentados (SCA) com o intuito de promover a agricultura sob a forma de cooperativas autogestionárias. Desde então, grande parte dos assentamentos são regidos pela prática da autogestão, e desta forma se inserem no contexto da economia solidária no país.

“Um outro exemplo emblemático é o do Movimento dos Sem Terra (MST) no Brasil, nascido em 1984. Em 2000, foram 250.000 as famílias que se reapropriaram das terras não ocupadas que permaneciam improdutivas. Cerca de 50 cooperativas de produção agrícola e pecuária agrupam 2.300 famílias, cerca de 30 cooperativas de serviços beneficiam 12.000 famílias. Paralelamente ao Sistema de Cooperativismo dos Assentados, há centenas de associações de produtores que funcionam como instâncias através das quais se pode receber créditos. Existem 1.800 escolas do ensino básico, com 3.800 professores e 150.000 alunos, 1.200 educadores e 250 creches.” (LAVILLE, 2009:17).

Outro componente que merece ser destacado é formado pelas cooperativas e grupos de produção associados, que são incubados por entidades universitárias denominadas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). Estas incubadoras são multidisciplinares, englobam alunos e professores das mais diferentes áreas do saber e atuam no auxílio a grupos comunitários que desejam criar cooperativas ou associações para atuar no contexto da economia solidária.

A Central Única dos Trabalhadores (CUT) criou em 1999 a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), em parceria com a Unitrabalho e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). A ADS vem, desde então, promovendo os conhecimentos sobre economia solidária entre a população através de cursos ministrados em várias universidades parceiras.

Com estes exemplos, fica clara a expansão do pensamento solidário na economia através dos caminhos abertos pelas ONGs, ou entidades que atuam junto à sociedade civil.

Nos anos de 2005 e 2007, o Ministério do Trabalho e Emprego desenvolveu uma pesquisa, através da SENAES, com o intuito de mapear os empreendimentos participantes da economia solidária no país, procurando principalmente identificar e caracterizar as formas de organização social do trabalho. A pesquisa envolveu cerca de duzentas entidades participantes,

contando com o apoio de setecentos entrevistadores, abrangendo uma amostra de quinze mil empreendimentos econômicos solidários.

A intenção do MTE é construir um banco de dados a respeito da economia solidária no Brasil, através da criação de um sistema nacional de informações (SIES) que está aberto para consultas, facilitando o acesso ao público. Por sua vez, as informações já coletadas construíram o chamado Atlas da Economia Solidária, que fornece dados importantes a respeito do crescimento econômico do setor, as formas de organização social presentes, a distribuição regional dos empreendimentos pelo país, etc.

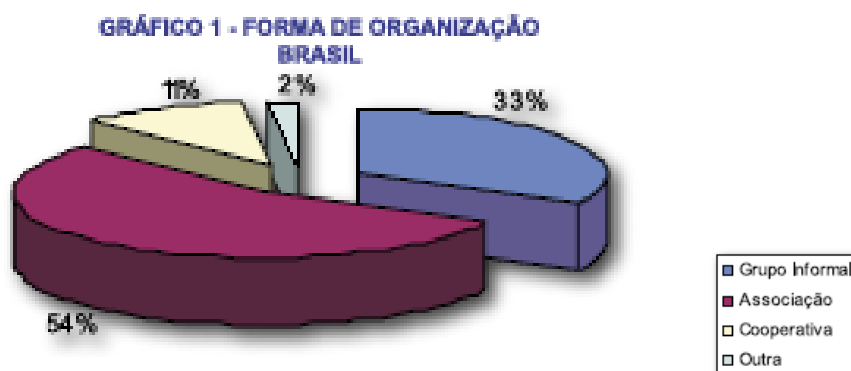
A pesquisa identificou, em 2005, 14.954 empreendimentos econômicos solidários no Brasil, distribuídos em 2.274 municípios, o que corresponde a 41% dos municípios brasileiros. A concentração maior destes empreendimentos se encontra na região Nordeste do país, com 44% dos EES. Os restantes 56% estão distribuídos entre o Sul (17%), Sudeste (14%), Norte (13%) e Centro-oeste (12%).

| UF | Nº de EES | % EES | Nº de Municípios | % Municípios/ Total de municípios |
|---------------------|---------------|---------------|------------------|-----------------------------------|
| RO | 240 | 1,6% | 40 | 75% |
| AC | 403 | 2,7% | 20 | 87% |
| AM | 304 | 2,0% | 32 | 51% |
| RR | 73 | 0,5% | 14 | 88% |
| PA | 361 | 2,4% | 51 | 35% |
| AP | 103 | 0,7% | 13 | 76% |
| TO | 400 | 2,7% | 84 | 60% |
| NORTE | 1.884 | 13% | 254 | 56% |
| MA | 567 | 3,8% | 73 | 33% |
| PI | 1.066 | 7,1% | 83 | 37% |
| CE | 1.249 | 8,4% | 134 | 72% |
| RN | 549 | 3,7% | 77 | 46% |
| PB | 446 | 3,0% | 101 | 45% |
| PE | 1.004 | 6,7% | 129 | 69% |
| AL | 205 | 1,4% | 48 | 47% |
| SE | 367 | 2,5% | 63 | 83% |
| BA | 1.096 | 7,3% | 153 | 37% |
| NORDESTE | 6.549 | 44% | 861 | 48% |
| MG | 521 | 3,5% | 101 | 12% |
| ES | 259 | 1,7% | 59 | 75% |
| RJ | 723 | 4,8% | 82 | 88% |
| SP | 641 | 4,3% | 147 | 23% |
| SUDESTE | 2.144 | 14% | 389 | 23% |
| PR | 527 | 3,5% | 109 | 27% |
| SC | 431 | 2,9% | 133 | 45% |
| RS | 1.634 | 10,9% | 270 | 54% |
| SUL | 2.592 | 17% | 512 | 43% |
| MS | 234 | 1,6% | 25 | 32% |
| MT | 543 | 3,6% | 91 | 65% |
| GO | 667 | 4,5% | 127 | 51% |
| DF | 341 | 2,3% | 15 | 83% |
| CENTRO-OESTE | 1.785 | 12% | 258 | 53% |
| TOTAL | 14.954 | 100,0% | 2274 | 41% |

Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.

Em 2007, por outro lado, a pesquisa identificou 21.859 empreendimentos distribuídos em 2.933 municípios, um número consideravelmente maior do que em 2005. Destes, 9.498 empreendimentos estão na região Nordeste do país, o que representa 43,45% do total. As demais regiões contam com os seguintes percentuais: Sudeste, 3.912 empreendimentos (17,9%); Sul, 3.583 empreendimentos (16,4%); Norte, 2.656 empreendimentos (12,15%); e Centro-Oeste com 2.210 empreendimentos (10,1%).

De uma maneira geral, estes EES estão divididos em diferentes formas de organização social. Em 2005, no Brasil, a maior parte dos EES estava organizada na forma de associação (54%), seguida por Grupos Informais (33%), e Cooperativas (11%). Outras formas de organização representavam apenas 2% dos entrevistados. Contudo vale lembrar que os princípios da economia solidária, regem por uma forma de organização social do trabalho, onde predomine os valores do cooperativismo e da democracia. Sendo assim, para se considerar qualquer empreendimento um empreendimento econômico solidário, estes princípios devem estar no centro da organização social, independente da forma jurídica adotada, seja uma cooperativa, uma associação ou grupo informal.



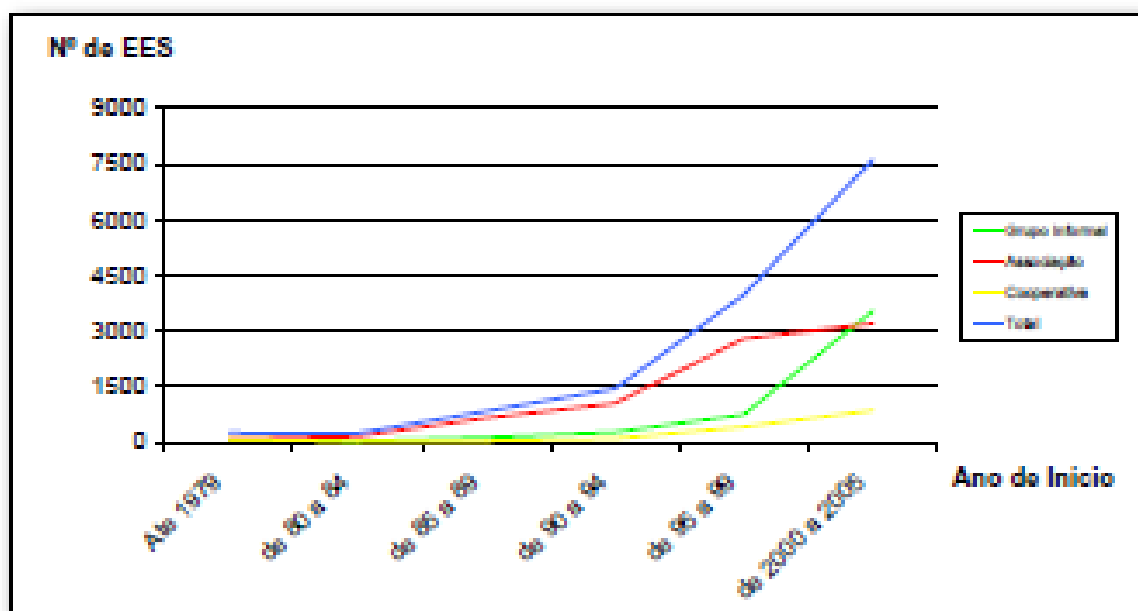
Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.

Em 2007 estes números pouco se alteraram. A maior parte dos EES continua organizada sobre a forma de Associação (52%), em seguida vêm os Grupos Informais (36,5%), Cooperativas (10%), e outras formas de organização somam 1,5%.

Analisando os dados que se referem ao ano de início das atividades em cada empreendimento, fica claro que o fenômeno da economia solidária é ainda muito recente no Brasil. Os primeiros EES (Empreendimentos Econômicos Solidários) são datados do início da década de 70, sendo que a partir dos anos 90 o número de empreendimentos cresceu vertiginosamente, passando de cerca de 1500 EES no início da década de 90, para cerca de 7500 EES no

início dos anos 2000. Estes números comprovam a hipótese levantada por Paul Singer de que a economia solidária ressurge como alternativa econômica para as crises que atingiram a economia mundial no final do século passado, acarretando, entre outras coisas, um profundo desemprego em massa. Contrastando os mesmos dados com as diferentes regiões do Brasil, nota-se que o crescimento da Economia Solidária no país aconteceu de forma uniforme entre as regiões do país, com leve destaque para a região nordeste, que apresentou um crescimento maior frente às demais regiões.

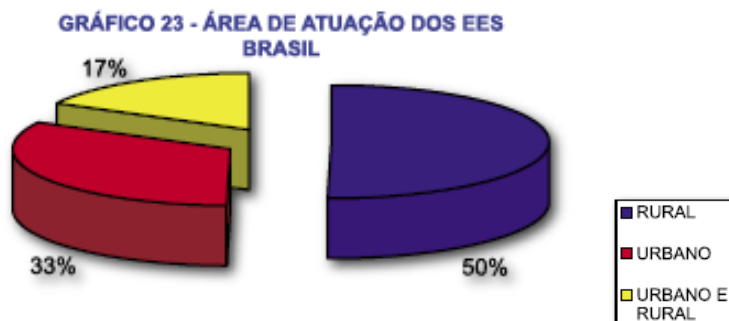
**GRÁFICO 7 - EES POR ANO DE INÍCIO
SEGUNDO FORMA DE ORGANIZAÇÃO**



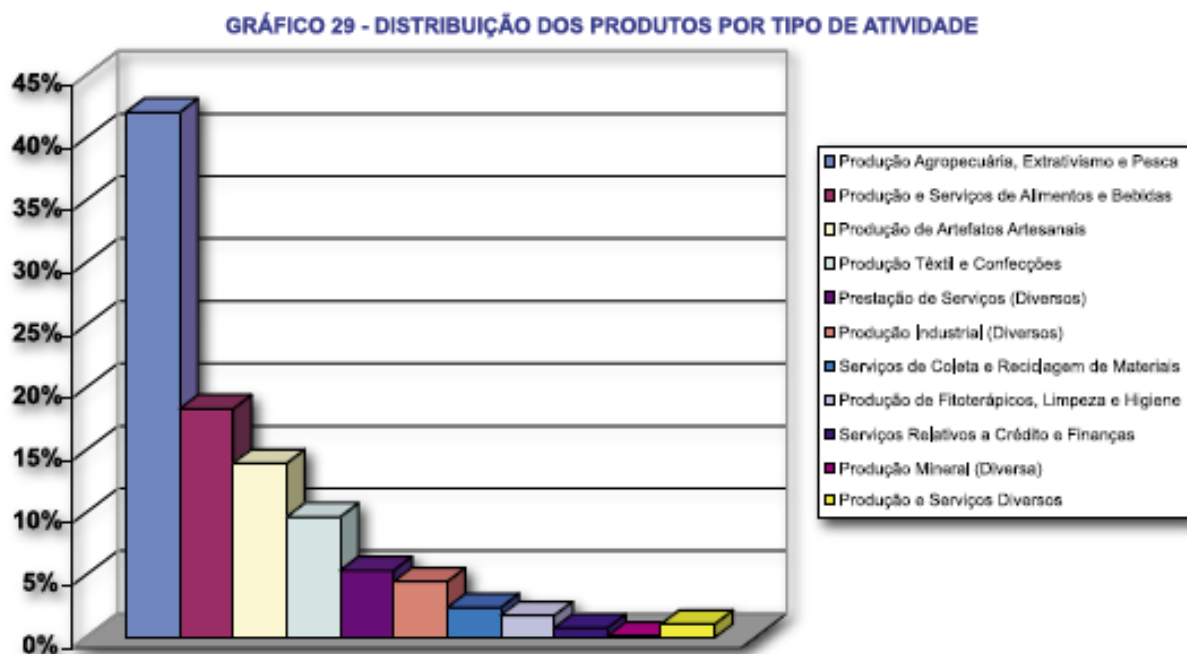
Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.

Com relação à Área de Atuação dos empreendimentos, os dados de 2005 revelam que 50% dos EES atuam exclusivamente na área rural, enquanto 33% atuam exclusivamente na área urbana, e 17% tem atuação em ambas as áreas. Esta ampla vantagem do número de empreendimentos na área rural é refletida também no tipo de produtos ou serviços oferecidos dentro do contexto da economia solidária. A maioria dos produtos comercializados estão

relacionados às atividades agropecuárias, extrativista e pesca (42%). Alimentos e bebidas correspondem a 18,3% dos produtos, enquanto o artesanato corresponde a 13,9%.



Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.



Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.

Em 2007 novamente estes números se alteraram pouco. Vale destacar aqui o crescimento relativo dos produtos artesanais, no novo levantamento eles

representavam 17% do total, enquanto que o setor de alimentos e bebidas sofreu uma pequena redução (17%), assim como os produtos relacionados à agropecuária, extrativismo e pesca (41%).

Considerando o valor da produção mensal de produtos ligados a economia solidária, fica clara mais uma vez a vantagem dos produtos ligados à área agropecuária, que em 2005 somaram 46,2% do valor produzido, ou R\$227.185.791,54. Os produtos ligados a alimentos e bebidas responderam por 20% do valor produzido mensalmente, ou R\$98.227.398,19, e os produtos relativos a crédito e finanças correspondem a 16,7% da produção, ou R\$82.055.700,75.

TABELA 3 – VALOR MENSAL DOS PRODUTOS DA ES

| Produtos Agrupados por Tipo de Atividade | Valor Mensal Total R\$* | % Valor Mensal |
|--|--------------------------------|-----------------------|
| Produção Agropecuária, Extrativismo e Pesca | 227.185.791,54 | 46,2% |
| Produção e Serviços de Alimentos e Bebidas | 98.227.398,19 | 20,0% |
| Serviços Relativos a Crédito e Finanças | 82.055.700,75 | 16,7% |
| Produção Industrial (Diversos) | 29.404.555,00 | 6,0% |
| Prestação de Serviços (Diversos) | 20.319.691,22 | 4,1% |
| Produção de Artefatos Artesanais | 13.624.943,08 | 2,8% |
| Produção Têxtil e Confeções | 9.307.757,59 | 1,9% |
| Serviços de Coleta e Reciclagem de Materiais | 4.430.797,12 | 0,9% |
| Produção Mineral (Diversa) | 1.977.436,33 | 0,4% |
| Produção de Fitoterápicos, Limpeza e Higiene | 935.211,00 | 0,2% |
| Produção e Serviços Diversos | 3.981.755,18 | 0,8% |
| TOTAL | 491.451.037,00 | 100,0% |
| <i>* Do total de EES, 31% não declarou o Valor da Produção</i> | | |

Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil, SENAES 2006.

Estes dados constituem uma ampla base de pesquisa a ser desenvolvida sobre o tema no futuro. Servem como exemplos para justificar a idéia de que a economia solidária ressurge no contexto de crise econômica do final do século XX, e está ligada em sua maioria a organizações do terceiro setor, que

incentivam novas formas de inserção econômica para os indivíduos, formas estas ligadas aos valores de cooperativismo, solidariedade e democracia.

Capítulo 2 – Papel do Estado na promoção do desenvolvimento

A crise no paradigma do desenvolvimento

De acordo com Cunha (2002), a partir do final da década de 1960 começa a surgir um movimento intelectual que buscava discutir formas alternativas de desenvolvimento, que pudessem atingir também as parcelas da população normalmente excluídas do mercado de trabalho formal. A discussão era pautada pelo tema da *exclusão*, conceito que se tornou obrigatório nas ciências sociais diante da imensa massa de indivíduos marginalizados, em termos de inserção econômica e política, como resultado da crise no sistema capitalista.

Mais uma vez nos encontramos diante do quadro de recessão econômica da década de 1970, que se agravou na década seguinte principalmente nos países subdesenvolvidos, e gerou um aumento gradativo do desemprego e a perda de parte dos direitos sociais conquistados anteriormente. Como mencionado no capítulo anterior, com o fim da II Guerra Mundial os países centrais experimentaram um período de prosperidade e pleno emprego, os chamados 30 gloriosos. Nesse período, foi possível o desenvolvimento da estrutura do Estado de Bem-Estar Social, que, ao oferecer um sistema de direitos sociais e proteções aos indivíduos, promovia redistribuição econômica e contribuía para a legitimação do capitalismo.

Todo o quadro muda no início dos anos 70. Com a crise econômica, outra consequência que merece destaque é a precarização do mundo do trabalho, verificada em todo o mundo e observada na América Latina através do crescimento das inúmeras formas de relações trabalhistas informais, que acabaram assumindo características de subemprego.

De acordo com Cunha (2002), a partir do dilema da *exclusão* das massas, e das formas de inclusão dos marginalizados, seja na arena econômica ou política, é que surgem os debates em torno de formas de desenvolvimento alternativo, que contemplassem, paralelamente, a efetivação de uma democracia participativa e inclusiva e de um crescimento econômico justo, que estivesse de acordo com as demandas ambientais e sociais.

Assim, este contexto marca o início dos questionamentos sobre a concepção hegemônica de desenvolvimento. De acordo com Milani (2003), este processo culmina no início da década de 1990, com o fracasso dos esforços teóricos de legitimar o desenvolvimento econômico de forma independente de suas dimensões culturais e sociais. (MILANI, 2003:8). Neste sentido, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do ano de 1990 se tornou um marco importante para a quebra do paradigma, na medida em que adota também o índice de desenvolvimento humano (IDH) como parâmetro para medida universal do desenvolvimento.

As desigualdades sociais e econômicas passam a ocupar o centro do discurso da cooperação internacional. Paralelamente, a concepção hegemônica de desenvolvimento é duramente criticada em seus fundamentos. Segundo Milani (2003), neste momento critica-se o panorama evolucionista inerente aos projetos de desenvolvimento, como se houvesse uma escala de evolução com etapas a serem cumpridas. Por outro lado, ataca-se a perspectiva individualista e economicista, além de combater a prática normativa e instrumentalista das teorias sobre o desenvolvimento. Assim, refuta-se a ideia de que seja possível determinar os passos a serem seguidos pelas economias subdesenvolvidas, e definir ferramentas e objetivos de forma independente dos contextos locais. (MILANI, 2003:8).

Neste mesmo contexto, o Estado é acusado de ineficiência e falta de transparência. Neste sentido, a mudança de paradigma nas propostas de desenvolvimento também se associa à crise do Estado, na medida em que o que se discute é a definição dos modelos de desenvolvimento promovidos pelo próprio Estado. Segundo Milani (2003), é a partir desta crise que surgem temas como descentralização, governança local, participação social, e capital social, como bases para um novo paradigma de desenvolvimento. Assim, ainda que provenham de origens distintas, estes novos temas se relacionam diretamente com os aspectos institucionais, políticos, sociais e culturais do desenvolvimento.

Estas novas propostas tendem a valorizar o panorama local como alvo de análise e intervenção, em detrimento de uma proposta nacional, até então

hegemônica. Assim, o que se busca é a articulação direta entre as esferas *local* e *global*.

Um ponto a se destacar nesse debate, de acordo com John Friedmann – professor de Planejamento Urbano da UCLA (Universidade da Califórnia) –, é que a possibilidade para o desenvolvimento concreto de determinada comunidade é muito remota se desconsiderarmos as ajudas externas. Ou seja, para o autor, atores externos são necessários na medida em que podem catalisar ideias e recursos e servir como interlocutores entre o contexto local e o mundo exterior, e é neste ponto que se encaixa o papel do Estado neste novo paradigma do desenvolvimento. Contudo, vale frisar que para Friedmann o papel dos agentes externos se limita a apoiar e estimular os grupos comunitários, não cabendo a eles exercer o papel de comandantes ou mandatários da organização, dado que esta responsabilidade deve emergir internamente ao grupo.

Não obstante, a participação do Estado neste processo é fundamental. Segundo Friedman (1992), estes projetos coletivos e alternativos de desenvolvimento devem ser gerados a partir do âmbito local. No entanto, ele também reconhece que é necessário expandir a área de atuação destes projetos e estabelecer uma estrutura robusta de suporte para os mesmos, onde o Estado se torna extremamente necessário. Além disso, para o autor, estas iniciativas comunitárias que visam combater a exclusão e promover o desenvolvimento só serão viáveis em larga escala se estiverem amparadas por recursos do Estado. Nesta perspectiva, não cabe ao Estado um modelo de ação impositivo, que desconsidere as organizações autônomas da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas.

Assim, Cunha (2002) destaca que: *“Muitos desafios colocam-se às formas de desenvolvimento alternativo. Friedman lembra alguns deles, como: o risco de que projetos de desenvolvimento alternativo tornem-se mero paliativo, na medida em que prevaleçam políticas hegemônicas visando à maximização do crescimento econômico dentro da divisão internacional do trabalho, que continuam a gerar pobreza massiva; os limites de práticas que envolvem ações primariamente ao nível local ou mesmo regional, para que sejam capazes de*

somar para um desenvolvimento nacional satisfatório; e as relações das abordagens de desenvolvimento alternativo com a doutrina hegemônica.” (CUNHA, 2002:15).

Neste sentido a questão que se levanta é a de como o Estado pode exercer o papel de promotor de formas alternativas de desenvolvimento. Ou, em outras palavras, de como o Estado pode fomentar o capital social para promover o desenvolvimento comunitário a partir de uma lógica diferente da hegemônica.

Os teóricos do Capital Social

As origens do termo “capital social” remontam ao início do século XX. Muitos autores, no entanto, fortaleceram posteriormente o debate para que o conceito ganhasse tamanha importância nas ciências sociais dos dias atuais. Contudo, já no século XIX o tema era discutido nas análises de Alexis de Tocqueville sobre a democracia liberal norte americana. De acordo com o autor, o compromisso cívico das entidades da sociedade civil (associações, clubes, sindicatos), característica fundamental da sociedade norte americana, impactou de forma preponderante na construção da democracia liberal nos Estados Unidos. Assim, de acordo com Milani (2003), da combinação entre compromisso cívico, comunidade e liberdades individuais resultaria o capital social, que seria a base da democracia liberal norte americana. (MILANI, 2003:12).

Por outro lado, na Europa o conceito ganhou força nas análises do francês Pierre Bourdieu, já em meados do século XX. Para o autor, o capital social é o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. Neste sentido, o capital social é propriedade do indivíduo e de um grupo, ou seja, é paralelamente estoque e base de um processo de acumulação que permite aos indivíduos, bem dotados, um diferencial na competição social. Assim, a ideia de capital social remete aos recursos resultantes da participação em redes mais ou menos institucionalizadas. (MILANI, 2003:12 *apud* Bourdieu, 1980).

De um modo geral, os estudos sobre capital social trazem à tona categorias de análise provenientes da economia e de outras ciências sociais, como: estoque, recursos, redes sociais, confiança mútua, compromisso cívico, entre outras. Robert Putnam (2006) ressalta que, em uma comunidade onde exista um estoque significativo de capital social, as redes sociais e o compromisso cívico promovem a prática geral da reciprocidade e fortalecem a confiança mútua entre os indivíduos.

No campo da ciência política, os estudos do capital social resultam da valorização das análises em torno da cultura política. Reconhece-se, a partir de então, a relevância da cultura na consolidação da democracia, ou seja, fica

claro que os arranjos institucionais não são independentes dos padrões culturais de determinada comunidade ou nação. Assim, compreende-se que o fortalecimento da democracia passa não apenas pela estrutura institucional, mas também pela existência de cidadãos informados e engajados na política.

Portanto, podemos considerar que o capital social é um bem coletivo que garante o respeito às normas de confiança mútua e ao compromisso cívico. Assim, o capital social está diretamente ligado às diferentes formas de associação horizontal entre os indivíduos (associações, cooperativas, etc.), e também às formas verticais que unem indivíduos e instituições. Da mesma forma, o capital social depende do ambiente social e político em que se situa, assim como do processo de construção e legitimação do conhecimento social.

Assim, através dos estudos de Putnam (2006) sobre as diferenças culturais entre o Norte e o Sul da Itália, onde o autor introduz o conceito de *capital social* para a compreensão dos padrões de participação cívica e solidariedade social entre os cidadãos, emergem dúvidas a respeito da possibilidade de fomento ao desenvolvimento e à democracia em determinada comunidade onde o *capital social* seja baixo. Em suas análises, o autor conclui que no Norte da Itália existem altos graus de cultura associativa entre os cidadãos e altos padrões de cooperação entre as relações sociais, o que faz aumentar também o grau de confiança nas instituições políticas. Por outro lado, o Sul da Itália, menos desenvolvido, apresenta relações sociais marcadas pela cultura clientelista e pelo baixo grau de associativismo, o que também impacta negativamente na confiança dos cidadãos sobre as instituições políticas. Ou seja, de acordo com esta ideia, o fomento de práticas democráticas e inclusivas de desenvolvimento torna-se, onde não exista uma cultura já arraigada por estes valores, uma tarefa muito difícil.

Na pesquisa desenvolvida por Putnam na Itália durante vinte anos, o autor conclui que o desempenho institucional de determinadas regiões, ou comunidades, está intimamente relacionado ao nível de capital social destas localidades, à existência de práticas de participação cívica nos mais baixos níveis da sociedade (clubes desportivos, associações comunitárias, sociedades orfeônicas, cooperativas, etc). De acordo com o autor, nas regiões onde o

capital social é alto, onde a participação cívica dos cidadãos está difundida por toda a sociedade, onde coincidentemente predominam os valores de uma cultura horizontal no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade, o desempenho das instituições governamentais é melhor. Ou seja, a sociedade é melhor representada e os governos são mais eficientes. Por outro lado, onde predomina uma cultura vertical, clientelista, onde os laços de reciprocidade e solidariedade entre os cidadãos são fracos, ou seja, baixo capital social, onde as práticas de participação cívica são quase inexistentes, o desempenho institucional é pior, os cidadãos estão menos satisfeitos com os governos, enfim, o nível de desenvolvimento (em sua mais ampla concepção) é menor.

De acordo com Putnam (2006), a origem destas culturas remete aos tempos da Itália medieval. Assim, de acordo com o autor: *“A comunidade cívica tem profundas raízes históricas. Esta é uma afirmação deprimente para os que veem a reforma institucional como estratégia de mudança política.”* (PUTNAM, 2006:192). Ou seja, para o autor, a construção de uma comunidade cívica, representada pelo alto nível de capital social, é uma tarefa que pode demandar séculos. Assim, a implantação de valores cívicos em determinada comunidade se torna algo muito difícil de ser realizado em uma perspectiva de curto prazo.

Em consonância com estes argumentos, é possível inferir que a cultura brasileira se aproxima da do sul da Itália assim como de suas práticas clientelistas e patrimonialistas no que tange à relação entre sociedade civil e Estado. Ainda de acordo com a argumentação de Putnam, onde se destaca o papel fundamental do *civismo* no desenvolvimento econômico, social e político de determinada comunidade, as diferenças nas trajetórias históricas entre os Estados Unidos e as demais repúblicas latino-americanas podem ser analisadas através das tradições culturais herdadas em ambos os lados. Se nos Estados Unidos prevaleceram as tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo, na América Latina restou o legado dos valores autoritários, clientelistas e patrimonialistas oriundos das culturas espanhola e portuguesa. Desta forma, Putnam destaca que: *“Não que as preferências ou predileções dos norte-americanos e latino-americanos fossem diferentes; o fato é que contextos sociais historicamente determinados propiciaram-lhes diferentes*

oportunidades e motivações. É notável o paralelismo entre esse contraste Norte-Sul e o caso italiano.” (PUTNAM, 2006:189).

Esta constatação vai ao encontro das ideias de Sergio Buarque de Holanda ao analisar a sociedade brasileira no início do século XX. De acordo com o autor, em sua obra *Raízes do Brasil* (1936), predominaram nas culturas residentes na Península Ibérica os valores da personalidade, ou seja, a valorização extremada da pessoa em detrimento da coletividade, a super valorização de sua autonomia em relação aos seus semelhantes. Com base neste aspecto da cultura Ibérica, conseqüentemente herdado pela sociedade brasileira, o autor destaca três aspectos centrais presentes nas relações entre os indivíduos: Primeiramente, a fragilidade das formas de associação baseadas em solidariedades livremente pactuadas, ou seja, uma baixa capacidade de organização social. Um segundo aspecto está relacionado à distinção que prevaleceu entre os valores ibéricos e o universo de pensamento inerente ao feudalismo do resto da Europa. Enquanto no processo de transformação da Europa feudal predominavam os valores de liberdade e igualdade essencial entre os homens, reflexos da Revolução Francesa e do liberalismo nascente, na Península Ibérica vigorou o personalismo (a valorização extremada da pessoa em detrimento do coletivo). Assim, tanto na Espanha quanto em Portugal, a desigualdade foi o resultado natural da competição entre os indivíduos, na medida em que o personalismo prevaleceu o valor de igualdade entre os indivíduos sucumbiu, e a desigualdade foi legitimada por práticas personalistas. Por fim, o terceiro aspecto ressalta as tendências anárquicas inerentes à exaltação da personalidade, que convertem os governos no único princípio organizador das sociedades ibéricas, qual seja, o autoritarismo.

Diante desta constatação, em face dos traços culturais brasileiros e da baixa presença de capital social, é interessante pensar que fatores teriam contribuído para explicar a ascensão da Economia Solidária no Brasil. Em outras palavras, que fatores teriam levado o Estado brasileiro, arraigado durante tanto tempo em uma cultura clientelista e patrimonialista, a promover uma prática econômica baseada nos valores de igualdade, cooperação, solidariedade, democracia e autogestão?

A resposta a essa questão levará a distanciar das ideias de Putnam e introduzir outro paradigma de desenvolvimento e de mudanças sociais. Outros autores, contrariando a ideia de que as práticas de participação cívica na Itália estavam estritamente condicionadas à existência de uma cultura cívica em determinadas regiões, defendem que uma cultura de associativismo pode ser fomentada em comunidades onde ainda não exista como tradição histórica, sendo, portanto, produto de determinadas ações governamentais, focadas na constituição de laços de reciprocidade entre os indivíduos. De acordo com Cunha (2002), Peter Evans – professor de sociologia da Universidade de Berkeley – identifica duas matrizes teóricas principais que discutem o desenvolvimento e o papel do Estado nesta transformação. A primeira delas tem como base o “milagre do leste Asiático”, onde as teorias econômicas tradicionais foram desafiadas ao se destacar o papel fundamental exercido pelo Estado no desenvolvimento da economia capitalista de países como Japão, Coréia e Taiwan. A segunda corrente seriam os defensores do *capital social*, que enfatizam a construção de laços de confiança e reciprocidade informais entre os indivíduos e o estabelecimento de redes de cooperação com vistas a fomentar o desenvolvimento. Na próxima seção, serão apresentados alguns traços do primeiro paradigma, mostrando depois como pode ser útil para a discussão em questão.

O fomento do Estado ao desenvolvimento industrial

Para compreender a função do Estado na promoção do processo de industrialização capitalista nos países do Leste Asiático, Evans (2004) baseia seu argumento primeiramente nas formas que os Estados podem assumir, no sentido da relação com a sociedade civil e das próprias estruturas internas. Ou seja, os resultados da intervenção estatal na promoção do desenvolvimento dependem das várias formas que o Estado pode assumir. A partir desta constatação o autor constrói a distinção entre dois tipos historicamente idealizados, os Estados *predadores* e os *desenvolvimentistas*, para caracterizar as formas extremas que podem ser assumidas pelos Estados neste processo de transformação.

De um modo geral, os Estados *predadores* são essencialmente caracterizados pela carência de burocracia (no puro sentido weberiano), ou seja, o Estado não consegue impedir que aqueles indivíduos beneficiados por altos cargos públicos busquem satisfazer suas próprias necessidades pessoais. Desta forma, o interesse individual prevalece sobre o coletivo, e as relações pessoais passam a ser o único elo de coesão entre Estado e sociedade. (EVANS, 2004:37).

Nos estudos de Evans (2004) o Zaire (atual República do Congo) é um exemplo notório de um “Estado predador”. Os cidadãos são constantemente oprimidos e despojados de seu patrimônio, enquanto que em contrapartida o retorno estatal sob a forma de serviços públicos é quase inexistente. A burocracia estatal foi suprimida por valores personalistas e comerciais, onde “tudo está a venda”. Poucos privilegiados se apoderaram do aparato do Estado e regem o mesmo de acordo com seus próprios valores e interesses. Neste sentido, a supressão da burocracia por valores personalistas e clientelistas torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia orientada para investimentos de longo prazo. Assim, fica claro, por um lado, que a ausência da burocracia, ou um aparato estatal comprometido e eficiente, acaba por tornar o Estado predatório. Por outro lado, a própria relação Estado/sociedade é marcada pela opressão, onde o objetivo estatal é prevenir o surgimento de grupos sociais que possam almejar a transformação.

Em total contraposição, os Estados *desenvolvimentistas* se aproximam do tipo ideal da burocracia weberiana. A meritocracia prevalece na seleção do funcionalismo público, a estrutura interna bem organizada fornece as melhores condições para os funcionários, que têm perspectivas de longas carreiras bem remuneradas, o que segundo o autor, cria uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa. Da mesma forma, a relação com a sociedade acontece de forma intensa, na medida em que o funcionalismo, nos mais altos cargos, está inserido em uma rede concreta de alianças sociais que se desenvolve através de canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. (EVANS, 2004:38). Neste sentido, a coerência corporativa do aparato estatal pode ser compreendida como “autonomia”, enquanto que a incorporação de interesses coletivos da sociedade pode ser denominada “parceria”. Assim, para Evans (2004), “autonomia” e “parceria” são imprescindíveis em um Estado desenvolvimentista. A combinação entre estes dois fatores fornece a base estrutural para uma intervenção estatal que promova o desenvolvimento.

Assim, a “autonomia” do Estado está ligada à independência em relação às pressões particulares da sociedade, na medida em que o comportamento dos funcionários está subordinado aos objetivos coletivos estatais. Por sua vez, a “autonomia” está posta sobre um conjunto de elos sociais que subordina o Estado à sociedade e fornece, simultaneamente, canais institucionalizados onde ocorre um processo de negociação contínua dos objetivos e políticas. Nesse sentido, o termo “parceria” representa as conexões concretas que ligam o Estado intimamente à grupos sociais particulares, com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação. (EVANS, 2004:93). É importante destacar, no entanto, que este processo não é marcado por práticas clientelistas ou pelo favorecimento de interesses. O que se busca de fato é a concretização de parcerias entre agentes para se alcançar determinados objetivos.

Neste ponto também vale frisar que nos casos analisados no Leste Asiático, a interação entre Estado e sociedade ocorreu de forma seletiva, na medida em que poucos grupos sociais tinham acesso ao aparato estatal para a discussão de políticas. Ou seja, no processo de industrialização fomentado pelo Estado, a

“parceria” foi estabelecida com o capital industrial apenas, e não com toda sociedade civil. Portanto, este arranjo se caracterizava como excludente, a partir do ponto de vista dos demais grupos sociais. No entanto, Evans (2004) admite que este modelo pode ser desenvolvido com base em vínculos com múltiplos grupos sociais, como os trabalhadores por exemplo. Casos como este serão analisados adiante.

Os exemplos clássicos de Estados desenvolvimentistas são Japão, Coréia e Taiwan no período pós-guerra. Para Evans (2004), estes países são o arquétipo do Estado desenvolvimentista, apresentando pequenas diferenças no caminho traçado por cada um. De um modo geral devemos destacar algumas características básicas. Primeiramente, o estabelecimento de uma agência de desenvolvimento (MITI no Japão, Economic Planning Board na Coréia, e Council on Economic Planning and Development em Taiwan) responsável por supervisionar a alocação de recursos provenientes dos bancos de desenvolvimento nacionais, a alocação de moedas estrangeiras para propósitos industriais e o licenciamento para importação de tecnologia estrangeira, além de ser capaz de fornecer incentivos fiscais e articular acordos administrativos para regular a competição em determinada indústria. Ou seja, estas agências se encontravam na posição perfeita para “*maximizar a tomada de decisões induzidas*”. (EVANS, 2004:81).

Outro ponto que merece destaque é a meritocracia como parâmetro para a seleção dos funcionários públicos que fariam parte destas agências. Durante o período em análise, as agências oficiais atraíam os alunos mais talentosos das melhores universidades, e os altos cargos do funcionalismo público eram os mais prestigiados nestas sociedades. Neste sentido, o processo de desenvolvimento econômico se deu com base em “*uma burocracia econômica poderosa, talentosa e cheia de prestígio*”. (EVANS, 2004:81). Além do aparato burocrático eficiente, constata-se a existência de redes informais, internas e externas, que se tornaram indispensáveis para o bom funcionamento do Estado. Internamente estas redes proporcionaram uma coerência burocrática e uma identidade corporativa que não poderiam provir unicamente do mérito. Como resultado, de acordo com Evans (2004), estas redes promoveram um tipo de “*weberianismo reforçado*”, onde “*os elementos não burocráticos da*

burocracia” reforçam a estrutura organizacional formal da mesma maneira que os “*elementos não contratuais dos contratos*” de Durkheim reforçam o mercado. (EVANS, 2004:82).

Por outro lado, as redes externas ligam o Estado à determinados grupos da sociedade civil (capital industrial) através de diferentes mecanismos institucionais. Nesta reunião entre burocratas e empresários, é definida uma agenda conjunta de tópicos específicos, assim como a formulação de políticas para atender estas demandas. Assim, de acordo com Evans (2004): “*Esta combinação de autonomia e parceria, que é precisamente a imagem espelhada do despotismo incoerente do Estado predatório, é a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente. Viabiliza uma ‘autonomia e parceria’ que combina o isolamento burocrático weberiano com uma intensa conexão com a estrutura social circundante.*” (EVANS, 2004:84).

Contudo é importante frisar que de acordo com a argumentação do autor, tanto a autonomia quanto a parceria podem, isoladamente, produzir resultados perversos. A falta de autonomia do Estado pode traduzir “parceria” em cooptação, submissão do aparato estatal à determinados grupos sociais. Por sua vez, a autonomia por si só não pressupõe um interesse no desenvolvimento, seja em âmbito econômico ou social. Ou seja, o Estado desenvolvimentista se estabelece necessariamente pela combinação entre estas duas dimensões.

O Brasil como Estado intermediário

No leque que se encontra entre Estados predatórios e desenvolvimentistas Evans (2004) define a categoria Estados *intermediários* para analisar aqueles que apresentam características de ambas as dimensões, dentre os quais o caso do Brasil merece destaque neste trabalho.

A primeira diferença entre o tipo ideal de Estado desenvolvimentista e o caso brasileiro se manifesta na forma como os funcionários ingressam no serviço público. A meritocracia não é absoluta, o processo de recrutamento não é completamente meritório, e grande parte do aparato estatal é preenchido através de nomeações de cunho político. Além disso, as carreiras assumem um caráter intermitente, na medida em que são pontuadas pelas mudanças na liderança política, pela constante criação de novas instituições e pela nomeação de agentes externos para ocupar os cargos mais altos. De acordo com Evans (2004): *“Não é de se surpreender que o Estado brasileiro seja conhecido como um grande cabide de empregos, preenchidos com base em relações pessoais em vez de competência e, conseqüentemente, inapto em seus esforços desenvolvimentistas.”* (EVANS, 2004:95).

Se por um lado a estrutura interna do Estado brasileiro é um fator limitador para a promoção do desenvolvimento, por outro o caráter estabelecido historicamente pela “parceria” entre Estado e sociedade se constitui em uma barreira para a construção de um projeto desenvolvimentista em conjunto com as elites industriais. No caso brasileiro, de acordo com Evans (2004), a união entre poder oligárquico e aparato estatal distorceu qualquer possibilidade de construção de um projeto em conjunto entre Estado e capital industrial. O projeto envolvendo ambos os atores de fato ocorreu, no entanto não foi coerente com a proposta de Evans (2004). Neste sentido, os projetos voltados para transformação industrial acabaram se tornando um mecanismo para práticas clientelistas das oligarquias tradicionais.

Ambos os problemas se agravam mutuamente com o passar do tempo, e se mostraram surpreendentemente invariáveis às alterações nos regimes políticos. A falta de uma burocracia robusta e confiável dificulta o estabelecimento de laços concretos entre o Estado e o setor privado, e de

alguma forma fortalece a interação entre canais individuais, culminando em práticas clientelistas, patrimonialistas, entre outras. Por outro lado, o poder das oligarquias tradicionais constitui um obstáculo para as tentativas de transformação e reforma do aparato burocrático.

Esta argumentação de Evans (2004) sobre o Estado brasileiro vai claramente ao encontro das análises de Raymundo Faoro em seu livro *Os donos do Poder* (1958). Segundo o autor, a relação Estado/sociedade no Brasil é uma herança da metrópole portuguesa. Em Portugal, Faoro (1958) destaca o papel exercido pela burguesia, ao se unir à coroa para a exploração da empresa econômica voltada para o mar (colônia), trilhando um caminho contrário das demais metrópoles europeias onde a revolução liberal realmente ocorreu. No caso português, e conseqüentemente no Brasil também, a burguesia se uniu ao Estado, tornando-se, na prática, um fator de poder. Desta forma, o grupo de comando não era uma classe, mas sim um *estamento*. Segundo Faoro (1958), a diferença entre um e outro reside no fato de a primeira ser determinada economicamente, enquanto o segundo é, antes de tudo, uma camada social: “os *estamentos* governam, as classes negociam”. (FAORO, 1958). No Estado patrimonialista português/brasileiro, o *estamento* representa uma veia conservadora, voltada para si mesma e preocupada em assegurar as bases do poder, onde os indivíduos que fazem parte do mesmo o legitimam e usufruem das benesses de um membro. Ainda hoje esta é uma característica nítida do sistema que organiza a relação Estado/sociedade no Brasil, de maneira que fixa obstáculos concretos para a efetivação de um processo de desenvolvimento nos moldes como descreveu Evans (2004).

Ainda sobre a organização interna do Estado brasileiro e sua relação com a burguesia, Florestan Fernandes (1975) destaca a prontidão da burguesia brasileira para recorrer a formas autocráticas, ou antidemocráticas, de organização do poder. Para o autor a autocracia não é sinônimo de autoritarismo, e nem mesmo se confunde com ditadura, embora não a exclua. Neste caso, está ligada à concentração exclusiva e privatista do poder, ou seja, é um regime marcado pela concentração de poder numa classe, que no limite converte “o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de

uma ditadura de classe preventiva”, criando uma espécie de “democracia de cooptação”. (FERNANDES, 1975).

Sergio Buarque (1936) destaca ainda que esta forma autoritária de resolver o descompasso entre sociedade e política, instaurando um governo forte, não superaria o caráter oligárquico da política brasileira. Para o autor, não haveria solução simples para o descompasso entre sociedade e política. Haveria que ir mais fundo e mudar a própria substância da política brasileira tradicional; haveria que incluir no Estado as camadas sociais até então excluídas, romper com o padrão oligárquico, democratizá-lo efetivamente. Ou seja, haveria que substituir as revoluções horizontais, bem destacadas por Florestan Fernandes (1975), por uma revolução vertical que realmente alterasse a estrutura de poder fundada desde a colônia.

Contudo, apesar destes problemas o Estado brasileiro representou historicamente um papel de suma importância no processo de industrialização e crescimento econômico do país. Desde o financiamento estatal para as primeiras obras de infraestrutura no final do século XIX, até a promoção de projetos de alta tecnologia, como a construção de aviões no período pós-Guerra. De acordo com Evans (2004), este fato se explica primeiramente pela questão da aproximação do tipo ideal de burocracia weberiana. Ou seja, mesmo os Estados desenvolvimentistas constituem apenas uma aproximação do tipo ideal, e neste sentido os Estados intermediários, por mais distantes que estejam dos desenvolvimentistas, apresentam características deste modelo que podem funcionar.

Além disso, historicamente o Estado brasileiro apresentou bolsões de eficiência, que de certa forma falharam no processo de transformação do aparato estatal como um todo, mas de fato apresentaram sucesso em um número de projetos voltados para o desenvolvimento setorial. Em alguns setores da economia, durante períodos determinados, foi possível desenvolver algo próximo da autonomia e parceria de um Estado desenvolvimentista. A título de ilustração, podemos citar a expansão da capacidade geradora de energia elétrica nas décadas de 1950 e 1960, um projeto estatal com o intuito de atender determinado setor industrial com grande capacidade de

crescimento; a implantação da indústria automobilística em parceria do Estado com as multinacionais, que posteriormente veio a representar um grande percentual nas exportações nacionais; e a própria atuação histórica do BNDES, que desde o governo Kubitschek se caracteriza como um “bolsão de eficiência” dentro do aparato estatal brasileiro, especialmente no que tange à promoção do desenvolvimento.

Por apresentar características de ambas as dimensões (predatório e desenvolvimentista) o Estado brasileiro foi classificado por Evans (2004) como intermediário. Assim apesar de falhar na construção de um projeto nacional de desenvolvimento, os sucessos alcançados em termos setoriais representam um alento àqueles que buscam uma transformação do Estado brasileiro, principalmente no que tange às questões locais.

O fortalecimento do capital social através da relação sinérgica Estado/sociedade

Como mencionado anteriormente, para além da divisão entre Estados predatórios e desenvimentistas na promoção do desenvolvimento industrial, outra corrente discute o papel transformador que o Estado pode exercer por meio do *capital social* e do fortalecimento dos laços de confiança e reciprocidade entre os indivíduos, e das redes informais de cooperação, no intuito de promover o desenvolvimento de determinada comunidade.

Peter Evans (1997), em sua obra *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, discute a ideia de *sinergia Estado/sociedade*, onde a sociedade civil exerce o papel fundamental no fortalecimento das instituições públicas, enquanto que as instituições tendem a criar um ambiente propício para o engajamento coletivo. De acordo com o autor: “As ações de agências públicas facilitam a construção de normas de confiança e redes para fins desenvolvimentistas. Cidadãos engajados são uma fonte de disciplina e informação para agências públicas, bem como uma assistência prática na implementação de projetos públicos.” (EVANS, 1997 *apud* CUNHA, 2002:20).

Assim, o autor trabalha com duas definições distintas, e ao mesmo tempo complementares, de sinergia: *complementaridade* e *inserção*. A primeira definição é a mais convencional, oriunda da administração pública e da economia institucional. Essa definição enfatiza as relações de suporte mútuo entre atores públicos e privados, de forma que os governos são pressionados a fornecer determinados bens públicos que conseqüentemente complementam a eficiência de determinados insumos que são entregues por agentes privados. Segundo Evans (1997), um exemplo concreto da definição de *complementaridade* seria: “Estados eficientes fornecem (promovem) um ambiente regulado que fortalece e aumenta a eficiência de instituições e organizações locais.” (EVANS, 1997:180). Neste sentido, a contribuição do Estado para o fortalecimento do capital social ocorre de forma geral e distante, cabendo ao mesmo promover o ambiente propício ao desenvolvimento. Neste caso, é importante destacar que as agências públicas não estão diretamente ligadas aos atores sociais, sendo que os resultados da ação governamental

poderiam ser alterados se a agência pública interferisse diretamente nos assuntos comunitários.

Por outro lado, a segunda definição considera que, para além das relações de corrupção, redes informais de reciprocidade e confiança podem existir não apenas no âmbito da sociedade civil, mas também na relação entre Estado e sociedade, o que pode fortalecer o capital social e contribuir para projetos de desenvolvimento econômico e social de determinadas comunidades. De acordo com Evans (1997), um exemplo concreto da definição de *inserção* pode ser visto no sistema de irrigação em Taiwan. Para além da relação de complementaridade, ou seja, o Estado fornecer toda infraestrutura e mão de obra necessários para o correto funcionamento do sistema de irrigação, a chave para eficiência do sistema estava na existência de uma densa rede de relações sociais entre os agentes públicos responsáveis pela implementação do programa e os fazendeiros beneficiários do mesmo. Neste sentido, o trabalho dos agentes locais estava estritamente ligado ao conhecimento tradicional dos fazendeiros de como distribuir a água pelos campos, de como desenvolver as operações locais e a manutenção periódica, e de como promover o trabalho voluntário. De acordo com Evans (1997): *“Fazendeiros e agentes locais estão engajados em um projeto mútuo focado em garantir que água suficiente atinja suas áreas no momento certo. Há uma divisão do trabalho, mas está assentada sobre uma rede de indivíduos altamente conectados que trabalham juntos para atingir um objetivo comum”* (EVANS, 1997:184).

Outro exemplo desta definição de sinergia merece destaque. Nos estudos de Judith Tandler (do Departamento de Planejamento e Estudos Urbanos do Instituto de Tecnologia de Massachussets – MIT) sobre o programa de saúde nos domicílios, implementado no Ceará na década de 1990, a autora constata que a chave para o sucesso da intervenção governamental foi o estabelecimento de redes de confiança entre os mais de 7.000 novos agentes públicos e as respectivas comunidades onde os mesmos eram alocados. Partindo de um contexto inicial onde as pessoas praticamente se recusavam a abrir suas portas para agentes do governo, a construção de relações de confiança entre agentes e comunidade passou a ser um dos objetivos centrais

no trabalho desenvolvido pelos próprios agentes públicos. Ao fim, os agentes estavam inseridos nas comunidades de tal forma que passaram a ajudar também em tarefas domésticas diárias dos moradores, além de promover iniciativas por conta própria que pudessem melhorar os índices de saúde. Estas redes individuais ajudaram no engajamento geral de toda comunidade.

De acordo com Evans (1997), em ambos os exemplos o capital social é construído fazendo com que àquele indivíduo que é parte do aparato do Estado se torne, de alguma forma, também parte da comunidade onde trabalha. Assim, as redes de confiança e colaboração que são construídas estendem-se por cima da fronteira entre público e privado e acabam por unir sociedade civil e Estado. Neste sentido, o capital social é inerente não apenas à sociedade civil, mas à uma rede de relações que une as dimensões pública e privada.

Esta rede de relações que fortalece o capital social e promove o desenvolvimento pode também ser exemplificada pela criação do Grameen Bank na cidade de Ho Chi Minh no Vietnã. Tradicionalmente, os Grameen Banks são instituições oriundas especialmente a partir da sociedade civil. Contudo, no caso vietnamita, o mesmo foi organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica, uma agência do governo municipal, com o suporte de uma organização não governamental internacional. O Instituto engajou-se em conseguir o apoio dos comitês populares das comunidades cobertas pelo programa, sob os quais ficou a responsabilidade de gerir de fato os bancos comunitários, enquanto à agência estatal cabia o papel de fornecer treinamentos e suporte técnico. Segundo Evans (1997), a organização dos grupos de crédito dependia das redes de relações sociais pré-existentes (parentesco, amizades, etc.). No entanto, a organização inicial do esquema, assim como sua administração, era pautada pela interação entre agentes do governo local e os membros e líderes de grupos do banco comunitário. Neste sentido, a soma das redes de colaboração entre Estado e sociedade com as redes pré-existentes de parentesco e amizade entre os indivíduos foi capaz de transformar as relações tradicionais em efetivo capital social para o desenvolvimento.

Outra questão que emerge é se a possibilidade de construção de uma relação sinérgica entre Estado e Sociedade depende de certos aspectos culturais pré-existentes. Em outras palavras, seria o nível de capital social, construído ao longo de muitos séculos, o ingrediente crucial para criar o "circulo virtuoso" em que o engajamento civil nutriria bons governos e bons governos fomentariam em troca o engajamento civil? De acordo com Evans (1997), a partir desta perspectiva, capital social é sem dúvida importante para a construção da sinergia. No entanto, ao analisar os contextos sociais na maioria dos países em desenvolvimento, em especial a América Latina, a questão que surge é se os baixos níveis de capital social excluiriam a possibilidade de uma relação sinérgica entre Estado e sociedade civil. Pergunta-se, em outras palavras, se a cultura tradicional, incluindo as redes e normas sociais que caracterizam as comunidades que se inserem neste contexto, constitui um solo fértil o suficiente para a criação de projetos que promovam o desenvolvimento.

Para Evans (1997), os casos analisados sugerem que altos níveis de capital social não são o fator primordial para o estabelecimento de uma relação sinérgica. Segundo o autor, os limites para a criação da sinergia estão menos ligados à densidade das redes de confiança pré-existentes, e mais ligados às dificuldades necessárias para "potencializar" o "micro capital social" existente nestas comunidades, visando gerar redes solidárias e ação social em uma escala que seja eficaz, politicamente e economicamente. (EVANS, 1997:191). Tanto no exemplo de Taiwan quanto nos casos de Ceará e Vietnam, as relações de cooperação entre amigos, parentes e vizinhos facilitaram o processo de desenvolvimento da sinergia. Contudo, os níveis de capital social destas comunidades não eram altos.

Fazendo um paralelo com a América Latina, algumas características inerentes aos países latino-americanos podem servir de alento para a perspectiva de fomento ao desenvolvimento comunitário (RAZETO, 1999). Como consequência da pobreza histórica que atinge grande parte da população, muitos indivíduos enfrentam agudos problemas de subsistência e se encontram marginalizados da economia formal, o que, segundo Razeto (1999), acabou por obrigar os indivíduos a procurarem as mais diversas formas de se inserir na economia informal para garantir a sobrevivência. A partir desta realidade de

pobreza, surge a “economia popular” que, segundo o autor: *“constitui um verdadeiro processo de ativação e mobilização econômica do mundo popular.”* (RAZETO, 1999:06).

A “economia popular”, também conhecida no Brasil como “economia solidária”, contém importantes elementos de solidariedade que merecem ser destacados. A solidariedade provém, primeiramente, da cultura popular dos grupos mais pobres. De acordo com o autor: *“A experiência da pobreza, da necessidade experimentada como urgência cotidiana de assegurar a subsistência, leva muitos a vivenciar a importância de compartilhar o pouco que se tem, de formar comunidades e grupos de ajuda mútua e de proteção recíproca. O mundo popular, posto a fazer economia, a faz de sua maneira, com seus valores, com seu modo de pensar, de sentir, de se relacionar e de atuar.”* (RAZETO, 1999:07).

Desta forma, para o autor, não é difícil encontrar no contexto latino-americano elementos de solidariedade nas feiras populares, entre os artesãos pobres, entre os pequenos negócios e suas clientelas locais. (RAZETO, 1999:07). Além disso, grande parte destas organizações parecem ser portadoras de uma racionalidade econômica especial, de uma lógica interna sustentada sobre práticas onde a solidariedade ocupa uma função central.

Para além das consequências da pobreza na formação cultural da América Latina, devemos destacar também as heranças culturais herdadas dos povos tradicionais (indígenas e quilombolas), onde a solidariedade também exercia papel fundamental na economia praticada, e que atualmente o resgate a estes valores pode contribuir para o fortalecimento do desenvolvimento comunitário.

Estes atributos culturais presentes na América Latina podem representar o que Evans chamou de “micro capital social”. Ou seja, o fomento ao desenvolvimento alternativo pode ter como base os traços culturais de solidariedade, presentes principalmente nas camadas mais pobres da população. Neste caso, caberia aos agentes externos promover formas de potencializar estas redes de cooperação e confiança culturalmente herdadas.

É neste ponto que se insere o papel do Estado no sentido de traduzir estas redes locais de confiança em organizações potenciais para a promoção do desenvolvimento. Nos casos mencionados acima (Taiwan, Ceará, Vietnam), o aparato estatal foi capaz de fornecer apoio e simultaneamente transformar e potencializar os grupos mobilizados na sociedade civil. Aqui, Evans (1997) contrapõe o argumento de Putnam (2006) na medida em que, enfatiza a ação dos governos para a promoção destas redes de confiança existentes, transferindo os limites para a criação de sinergia da sociedade civil (capital social) para o próprio Estado. Ou seja, de acordo com Evans (1997), se a sinergia consegue emergir mesmo em comunidades onde o capital social é baixo, então a chave da questão pode estar no papel que o Estado venha a exercer neste processo, e não propriamente na construção histórica da sociedade civil.

Contudo, em face da importância que o Estado pode adquirir no processo de construção de uma relação sinérgica, Evans (1997) destaca alguns pontos que podem facilitar este processo. Primeiramente a existência de uma burocracia robusta (no sentido weberiano) tende a fornecer o suporte necessário para a organização dos grupos ligados à sociedade civil. Nesse sentido, o aparato estatal eficiente promove a confiança entre a comunidade de que o Estado cumprirá com seu papel e fornecerá aquilo que for de sua alçada, o que acaba por incentivar a cooperação dos indivíduos ao nível local. Simultaneamente, uma divisão do trabalho bem estabelecida entre a burocracia estatal e os grupos mobilizados pode produzir nos indivíduos a confiança para exercer seu trabalho com liberdade, sem temer a interferência indevida por parte de agentes estatais.

Outro ponto importante diz respeito à convergência de interesses. De acordo com Evans (1997), a ideia de sinergia implica em certa homogeneidade de interesses entre atores públicos e privados. Contudo, a disputa política não é de todo maléfica para a construção da sinergia, uma vez que contribui para um ambiente onde o cidadão realmente importa, onde suas reações servem de parâmetro para àqueles que estão no governo, assim como para a oposição. No entanto, a disputa política somente pode ser benéfica se estiver assentada

sobre um aparato estatal eficiente, uma estrutura burocrática que consiga de fato atender às demandas da população.

Por fim, com esta argumentação fica evidente o valor de estratégias sinérgicas. Segundo Evans (1997), ações criativas por parte de organizações governamentais podem fomentar o capital social de determinada comunidade, ao passo que a conexão entre cidadãos mobilizados e agências estatais pode promover a eficácia dos governos. Para o autor: “*A combinação de instituições públicas fortalecidas e comunidades organizadas é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento.*” (EVANS, 1997:204). Neste sentido, a pré-existência de altos níveis de capital social é um recurso valioso para a construção de relações sinérgicas, no entanto esta não é uma condição decisiva. Da mesma forma, a existência de um aparato burocrático eficiente e a homogeneidade de interesses entre os atores envolvidos auxiliam neste processo. No entanto, deve-se destacar que o sucesso pode ser construído em escalas menores, mesmo em contextos sociais adversos. Assim, para aqueles que almejam o fomento ao capital social como ferramenta para o desenvolvimento, o Estado deve ser visto como agente capaz de potencializar a sinergia. Para Evans (1997), a construção de sinergia entre Estado e sociedade civil é uma possibilidade real para países em desenvolvimento na tentativa de garantir o bem-estar de seus cidadãos.

A teoria do desenvolvimento local

Percebe-se, portanto, que esta discussão reúne afinidades com o tema do “desenvolvimento local” discutido recentemente por teóricos brasileiros. De acordo com Tenório (2007), a partir da década de 90 as discussões em torno do tema “desenvolvimento” passam também a ser pautadas pelo viés do “local”, ou seja, como fomentar o desenvolvimento a partir de características e vocações do “local”. Neste sentido, o termo “local” não necessariamente circunscreve um espaço geográfico definido, como uma rua, bairro ou cidade. Na verdade, trata-se de um universo de análise simultaneamente mais amplo e abstrato, que pode estar relacionado a diversas escalas de poder, em um ou mais territórios. Na prática, então, pode representar desde uma pequena comunidade urbana em situação de vulnerabilidade, até micro regiões que englobam diversos municípios. No entanto, o termo “desenvolvimento local” neste contexto vem contrapor a perspectiva de um desenvolvimento único nacional, em grande escala, como nos exemplos citados por Evans (1995) no Japão, Coréia e Taiwan.

Assim, Tenorio (2007) destaca que: *“Não se pode mais falar de um centro que teria o monopólio na definição das políticas e de uma periferia que não faz mais do que negociar as capacidades de aplicação. Os contextos de decisão põem face a face uma multiplicidade de atores (administrações, sociedade civil organizada, bancos e instituições de crédito, empresas de serviços urbanos, etc.) e caracterizam-se por um grande policentrismo.”* (TENORIO, 2007:89). Neste sentido, como espaço de promoção do desenvolvimento, o “local” se constitui com base em relações de poder entre diversos atores envolvidos, na tentativa de articulação de uma capacidade de agir de forma plural.

Assim, a principal diferença entre a perspectiva hegemônica de desenvolvimento e a nova proposta está no fato de que a perspectiva de “desenvolvimento local” passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, contrariando a proposta de um planejamento centralizado, instituído de cima para baixo. Neste sentido, as instituições locais assumem um papel de grande importância na promoção do desenvolvimento, e para além disso, os aspectos interdisciplinares também passam a fazer parte das análises,

construindo uma perspectiva que apresenta um caráter transversal e multissetorial. Portanto, sob esta ótica o desenvolvimento local apresenta diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. (TENORIO, 2007:92).

Esta nova perspectiva também pressupõe o fortalecimento e acúmulo de capital social na localidade onde se deseja promover a transformação. De acordo com Tenorio (2007 *apud* Augusto Franco-2000), a partir dos anos 90 as pessoas começaram a perceber que sem atingir determinado patamar de desenvolvimento social, no sentido de acúmulo de capital social, as sociedades têm grandes dificuldades para expandir economicamente até atingir a chamada prosperidade. Desta forma, para Tenorio (2007) o capital social é um elemento fundamental, uma vez que a ausência de normas sociais e participação cívica prejudica fortemente a futura ação coletiva.

Assim, esta perspectiva tem como base a cooperação cívica em substituição à competição do mercado, na medida em que se inspira nos valores da cidadania, na inclusão plena de setores antes marginalizados da economia, não rejeitando o aspecto econômico, mas impondo limites pautados pelos imperativos não econômicos, ou seja, sociais. Desta forma, se aproxima da proposta de Evans (1995) de fomento ao capital social como ferramenta para o desenvolvimento.

A partir do âmbito do Estado, na medida em que há um fortalecimento do território, dos atores locais e da organização coletiva, esta abordagem de desenvolvimento se solidifica como um terreno privilegiado para inovações institucionais. Configura uma busca pela construção de novas dinâmicas de participação democrática, “novas institucionalidades” capazes de garantir a participação popular no processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas. Assim, para Silveira (2010): “*as alternativas em torno do desenvolvimento local constituem, em grande medida, alternativas de radicalização da democracia.*” (SILVEIRA, 2010:47).

Tenório (2007), neste ponto, ressalta que a nova proposta está estritamente ligada ao conceito de *cidadania deliberativa*. Ou seja, a legitimidade das decisões políticas deve provir de processos democráticos de discussão,

pautados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. (TENORIO, 2007:105). Portanto, a ideia de *desenvolvimento local com cidadania* significa uma ação coordenada entre o Estado e a sociedade, instituída através de um mecanismo de participação democrática, com vistas a promover o bem-estar (social, econômico, político e cultural) de determinado território.

A integração destes dois conceitos, onde a cidadania exerce um papel fundamental no processo de desenvolvimento, significa também repensar as estruturas tradicionais da gestão pública local. No contexto brasileiro, marcado por uma excessiva centralização da administração pública em torno dos poderes Executivo e Legislativo, há de se buscar por uma gestão descentralizada, na qual seja possível a participação dos diferentes grupos que compõem a sociedade local. Segundo Tenório (2007), uma das premissas que facilitam o processo de desenvolvimento local é a proximidade entre autoridade pública e população. Para o autor, as políticas públicas construídas a partir da interação entre Estado e sociedade, situadas em territórios locais, têm maior chance de atender as demandas reais dos cidadãos.

Em consonância com os argumentos apontados anteriormente, na perspectiva do “desenvolvimento local” o Estado é visto como articulador necessário e insubstituível, mas não como promotor primordial e exclusivo do desenvolvimento. (SILVEIRA, 2010:46).

Neste sentido, a discussão é pautada mais uma vez em torno da relação entre Estado e sociedade civil, onde a proposta do “desenvolvimento local” representa algo maior que o simples crescimento econômico, refere-se na verdade, ao processo de extensão da cidadania em busca da ampliação da dimensão pública, para além da esfera do Estado.

Assim, de acordo com esta perspectiva, devemos destacar o papel da sociedade civil na construção do desenvolvimento, na medida em que se torna necessária a condução coprotagonizada dos processos, onde participam os diversos atores que constroem as relações locais, e não apenas os atores institucionais. De acordo com Silveira (2010): “*Mais do que um afastamento em relação ao padrão verticalista de construção e implementação de políticas*

públicas, isto significa a afirmação de novos modos de relacionamento que tornam possível a articulação entre agentes autônomos dos diferentes setores (governo, sociedade civil, mercado) na construção dos processos de desenvolvimento.” (SILVEIRA, 2010:47).

Neste ponto, fica claro que o tema “participação” está inserido de forma preponderante na discussão sobre o “desenvolvimento local”, e segundo Tenorio (2007), é, na verdade, um componente fundamental para o alcance do desenvolvimento pautado pela cidadania. Por “participação” supõe-se uma relação em que atores, usando recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações. (TENORIO, 2007:108 *apud* TEIXEIRA, 2000:37). Assim, neste contexto, os termos “participação” e “cidadania” estão ligados ao direito do cidadão de construção democrática de seu próprio destino. Neste sentido, a “participação” está ligada ao processo institucional, ao “como” empreender. Os resultados são apenas consequências da ação coordenada entre atores sociais e estatais. Dentro desta perspectiva, parece haver uma convergência de ideias no sentido de buscar construir perspectivas institucionais que fomentem o intercâmbio máximo entre os atores locais. Assim, o fortalecimento da democracia local passa pelo intercâmbio entre os atores, de forma que possa ampliar a distribuição do poder, contando sempre com a participação dos agentes locais nas discussões sobre os temas que lhes dizem respeito.

No Brasil, a efetiva participação da sociedade civil no poder público começa a tomar forma durante a década de 80, no contexto de redemocratização do país e de ascensão dos movimentos sociais. Neste período, a participação dos cidadãos se tornou um instrumento potencial para o aprofundamento da democracia. Com a queda do regime autoritário, iniciou-se um processo de descentralização do aparato estatal que impulsionou mudanças na dinâmica de participação da sociedade civil. Notoriamente, este processo se concentrou nas instâncias locais da administração pública, e evidenciou a necessidade de novos arranjos institucionais que aumentassem a comunicação entre Estado e sociedade, de maneira a fomentar o engajamento cívico dos cidadãos.

De acordo com Tenório (2007), é importante destacar que estas transformações do processo político brasileiro, iniciadas no contexto de redemocratização, trouxeram grandes benefícios aos movimentos sociais, que passaram a ser reconhecidos como interlocutores válidos. Assim, muitos governos locais deixaram de enxergar os movimentos sociais como adversários, e passaram a dar legitimidade às suas demandas, na medida em que estas passaram a se inscrever no campo dos direitos, com o processo de redemocratização. Tenório (2007) conclui que: *“Assim, os movimentos formam uma identidade que se concretiza a partir da construção coletiva de uma noção de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, possibilita o reconhecimento público de carências.”* (TENORIO, 2007:120). Portanto, de acordo com o autor, as transformações na dinâmica da gestão pública e o fortalecimento de práticas que legitimam a efetiva participação do cidadão, estão direta ou indiretamente ligados à necessidade de tornar a ação governamental mais eficiente.

Desta maneira, o que se procura é uma sociedade capaz de intervir e se fazer presente no aparato estatal. Contrariando uma proposta de Estado mínimo, cabe às autoridades públicas locais incorporar a prática do diálogo, entre sociedade, capital e governo local, na metodologia de gestão pública utilizada. Ou seja, em consonância com o argumento de Evans (1997), torna-se evidente a necessidade de um aparato burocrático robusto, legitimado pela sociedade civil, no processo de construção do desenvolvimento de determinado território.

O que se busca, portanto, é uma administração pública co-gestionária, que funcione através dos mecanismos de participação popular na definição de projetos e programas, e na gestão dos serviços públicos. No entanto, é importante ressaltar que a ampliação da institucionalidade política, ou o desenvolvimento de “novas institucionalidades” que abranjam os diversos atores sociais, deve vir acompanhada de um fortalecimento dos valores cívicos de solidariedade e reciprocidade.

Portanto, de acordo com Tenório (2007): *“O que se pretende com a experiência de processos de desenvolvimento local com cidadania, por meio de arranjos institucionais efetivados em espaços públicos dialógicos, é a prática de uma*

gerência pautada pelo conceito de gestão social, conceito que se diferencia daquele empregado no mundo empresarial, no mundo do mercado – gestão estratégica”. (TENORIO, 2007:123). A *gestão social* se contrapõe à *estratégica*, na medida em que tenta substituir um padrão tecnocrático e monológico, por uma perspectiva participativa e dialógica. Neste sentido, os fundamentos da *gestão social* se aproximam da proposta de uma *democracia deliberativa*, uma vez que o processo de tomada de decisão pressupõe a participação de todos os atores envolvidos. Assim, nos processos de desenvolvimento local, os atores sociais passam de meros beneficiários das políticas, para o papel de protagonistas do processo.

Por fim, de acordo com Silveira (2010), esta nova perspectiva de desenvolvimento, baseada nos ativos locais e em mecanismos inovadores de cultura política, que combinam aprofundamento da democracia de base e articulação em rede, pode indicar novas referências para as políticas públicas e novas possibilidades para um modelo alternativo de desenvolvimento. (SILVEIRA, 2010:64).

O exemplo do Município de Pintadas na Bahia

O Município de Pintadas está localizado na região do semiárido baiano, a cerca de 250 km de Salvador. Foi classificado pelo PNUD como um município de baixo índice de desenvolvimento humano (IDH). De acordo com Milani (2005), a pecuária extensiva e a concentração fundiária são marcas fundamentais de Pintadas, onde aproximadamente 80% dos produtores rurais possuem apenas 15% das terras.

Além disso, a cidade sofre com todos os problemas provenientes da seca. Os rios e os lençóis subterrâneos são temporários, os recursos hídricos apresentam alto teor de salinidade, e não cobrem a demanda necessária. O solo da região não é fértil, o que cria um grande obstáculo para a produção agrícola na região. Grande parte da mão-de-obra busca a migração sazonal para o Sudeste brasileiro à procura de oportunidades de trabalho, principalmente nas usinas de álcool.

Diante deste contexto de dificuldades, muito comum na América Latina, como destacado anteriormente nas palavras de Razeto (1999), se inicia no município, já a partir da década de 1960, o processo de mobilização do movimento social. Sob a liderança da Igreja Católica, o movimento social assumiu um caráter popular, organizado para atender as demandas dos produtores rurais em situação de vulnerabilidade. As primeiras ações se limitavam ao *mutirão*, que se configurou inicialmente como instrumento básico de resistência coletiva e de expressão de solidariedade. Segundo Milani (2005), a partir da década de 1970, com a participação dos setores progressistas da Igreja Católica e a consequente instalação de Comunidades Eclesiais de base (CEBs), o movimento social em Pintadas foi se fortalecendo.

A partir da instalação das CEBs foram construídos os Conselhos Pastorais de Comunidades e de Jovens. Já na década de 1980, a presença da Pastoral da Terra, outro órgão ligado à Igreja Católica, ajuda a fortalecer as práticas solidárias entre os trabalhadores, transformando o embrião dos mutirões em

atividades efetivas de cunho laboral, a serviço da população do município. (MILANI, 2005).

Em 1984 chegam a Pintadas três religiosas ligadas ao movimento da teologia da libertação. Dentre elas, estava a futura prefeita (1997-2004), do Partido dos Trabalhadores, Neusa Cadore. A partir de sua chegada iniciou-se a formação de grupos de encontro e discussão sobre a realidade local e as demandas dos trabalhadores rurais. Em 1985, o movimento social se fortalece ainda mais com a transformação do distrito de Pintadas em município, se desvinculando de Ipirá.

Outro ponto que merece grande destaque nesta trajetória são as parcerias formadas com agentes da cooperação internacional. Este foi um importante elemento no processo de desenvolvimento local de Pintadas. Em 1988 foi lançado o projeto TAPI – Projeto de Tecnologia Apropriada em Pequena Irrigação – a partir da parceria com o governo francês, com foco na melhoria da gestão dos recursos hídricos. (MILANI, 2005). Em 1990, inicia-se uma parceria com uma agência holandesa com o intuito de formar monitores locais, para suprir a ausência de mão de obra especializada. Segundo Milani (2005), atualmente diversas ONGs internacionais estão presentes em Pintadas, dentre elas devemos destacar a DISOP (ONG belga: micro-finanças), *Peuples Solidaires* (ONG francesa que presta apoio em recursos hídricos) *Il Canale* (ONG italiana que atua em projetos na área de formação) e o DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social).

A eleição de Neusa Cadore em 1996 para prefeitura do município pode ser vista como outro elemento chave para o desenvolvimento local. A partir de então se inicia um processo concreto de gestão participativa do executivo municipal.

Já em 2000 começa a operar a Rede Pintadas, institucionalizada sob a forma jurídica de associação em 2003. A rede é composta por diversas instituições do âmbito local, como a Igreja, o Centro Comunitário, e as diferentes associações; e outras várias instituições que extrapolam o âmbito local, como a Universidade

Federal da Bahia (UFBA) e as ONGs internacionais. Desde então, a maior parte das decisões sobre o processo de desenvolvimento local em Pintadas são discutidas no âmbito da Rede, contando com a participação dos diversos atores institucionalizados.

Em 2002, ocorre a primeira versão do Congresso Popular (CP), um novo espaço de participação da população na construção de alternativas para o desenvolvimento local. Para Milani (2005), na visão das lideranças locais, o CP se configura como um salto qualitativo na trajetória de Pintadas. Durante o processo preparatório para o Congresso, foram realizadas inúmeras reuniões com os gestores e lideranças locais, além de 12 assembleias populares, sendo que dez delas ocorreram na zona rural. Assim, o CP foi realizado durante dois dias, contando com a presença de 267 delegados, a extrema maioria indicada diretamente pela sociedade civil. Além disso, na plenária deliberativa do CP estavam presentes um delegado para cada 30 habitantes. Mais de 1500 pessoas participaram diretamente do Congresso, ou seja, um quarto da população do município com mais de 15 anos.

De acordo com Milani (2005), esta trajetória do município de Pintadas levanta questões sobre a relação da cultura local com o desenvolvimento. Para o autor, no que tange aos valores e normas sociais que constituem a cultura local, deve-se destacar a estreita relação entre a fé cristã e a transformação social, ou seja, as noções de cidadania e compromisso cívico em Pintadas estão diretamente ligadas ao trabalho da Igreja Católica. Neste sentido, a ala progressista da Igreja foi responsável por estimular a construção do sentido comunitário e coletivo nos cidadãos, através dos apelos à solidariedade e à cooperação.

Estes valores se manifestaram através dos projetos socioeconômicos instalados no município, que implicaram na utilização e na gestão de equipamentos comunitários e no trabalho coletivo. Segundo Milani (2005), o projeto econômico comunitário é visto como meio para organizar os pequenos produtores, dando-lhes a possibilidade de participar na sociedade, tentando

estimular o senso crítico e a consciência sobre a liberdade, a responsabilidade e os direitos dos cidadãos.

Além disso, fica claro que a identidade coletiva é uma característica marcante do movimento social em Pintadas. De acordo com Milani (2005), a prática do mutirão e a luta do cotidiano são marcas desta identidade. Para o autor, o compromisso cívico se origina na luta histórica contra a pobreza e as desigualdades no acesso à terra e aos recursos hídricos. Essa argumentação vai ao encontro das análises de Razeto (1999) sobre a pobreza histórica na América Latina e sua relação com práticas solidárias como ferramentas de resistência por parte da população normalmente excluída.

Na pesquisa desenvolvida por Milani (2005), os valores de solidariedade e confiança mútua são destacados não apenas pelos líderes do movimento social, mas principalmente pelos habitantes do município em geral. Segundo o autor, a solidariedade tem prioridade na escala de valores dos habitantes, sobrepondo-se, em algumas situações, ao individualismo. Além disso, estes valores estão estritamente associados às práticas de participação cívica na tentativa de construir alternativas para o desenvolvimento local.

Neste sentido, a título de exemplo, as práticas participativas que integram o processo decisório da Rede Pintadas, acabam por fortalecer a mobilização social e a distribuição do poder. Além disso, a Rede fomenta a participação popular através de consultas frequentes aos habitantes. Na área da saúde, por exemplo, segundo Milani (2005), em 2000 cerca de mil pessoas participaram de diversos encontros para formar a Primeira Conferência Municipal de Saúde.

O município de Pintadas exemplifica claramente a proposta de um desenvolvimento alternativo focado no âmbito local. Fica claro que este caso vai ao encontro das análises de Tenório (2007) e Evans (1997). Destaca-se o papel exercido por agentes externos (Igreja, Estado, ONGs) no fomento ao capital social da comunidade. Além disso, é importante frisar o papel exercido pela sociedade civil na construção de estratégias para o desenvolvimento do

município, e a implantação de novas práticas institucionais com o intuito de garantir a efetiva participação democrática dos cidadãos.

Capítulo 3 - Políticas Públicas de Economia Solidária

Introdução

As políticas públicas de economia solidária surgem como consequência do crescimento vertiginoso do movimento social, na medida em que a sociedade civil passa a reivindicar as bases de apoio por parte do Estado; e na medida em que os empreendimentos econômicos solidários passavam a ser alternativas de geração de trabalho e renda frente à crise de desemprego dos anos 80. Logo no início da década de 90 surgiram as primeiras iniciativas de apoio por parte do Estado, restritas a algumas administrações municipais apenas.

Os primeiros casos foram registrados em alguns municípios do interior de São Paulo, na região do ABC paulista. A crise de desemprego que atingiu o Brasil trouxe graves consequências para a região metropolitana de São Paulo, uma vez que grande parte da economia destes municípios girava entorno da indústria automobilística, à qual foi duramente atingida durante a crise econômica das décadas de 80 e 90.

Como alternativa de combate ao desemprego em massa, a maioria das prefeituras do ABC paulista adotou dois eixos de políticas públicas: a qualificação profissional e escolarização; e a geração de trabalho e renda. Deste segundo eixo estruturante derivam os primeiros projetos e ações públicas voltadas para o desenvolvimento da Economia Solidária na região, no início da década de 90.

No Rio Grande do Sul, outra região pioneira, as primeiras ações surgiram em Porto Alegre com a administração municipal iniciada em 1996. A partir da experiência na capital, outros projetos foram concebidos primeiramente em municípios da região metropolitana, em seguida em cidades do interior do estado, para por fim culminar na criação da política estadual no governo de Olívio Dutra, no início dos anos 2000.

No que tange a organização das políticas públicas de Economia Solidária no Brasil, França Filho (2007) distingue a atuação de três grandes atores principais: primeiramente os próprios empreendimentos econômicos solidários

(EES); em seguida as entidades de apoio e fomento (representantes da sociedade civil, movimentos sociais); e por último e as chamadas “formas de auto-organização política”, materializadas nos fóruns e redes. Desde o início, o surgimento das políticas públicas de economia solidária foi pautado pelo diálogo entre o Estado e estas três esferas do movimento.

O intuito deste capítulo é analisar a trajetória das políticas públicas de economia solidária no Brasil, destacando a importância dos atores envolvidos, e das novas práticas institucionais utilizadas, para estabelecer uma política de desenvolvimento de caráter democrático e popular.

Movimentos sociais e o estado – formas de interação

Como discutido no capítulo anterior, fica clara a importância dos movimentos sociais e entidades representantes da sociedade civil, no contexto de reaparecimento de práticas cooperativas e autogestionárias no final do século XX. Da mesma forma, a inserção do tema na agenda do Estado está intimamente ligada à pressão exercida pelos movimentos sociais, e acontece em paralelo às lutas ligadas à participação popular democrática, inclusão social, ambientalismo, etc.

De acordo com Cunha (2002), ações governamentais com foco em formas de produção associativas e cooperativas vêm ganhando bastante espaço no terreno de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e a geração de trabalho e renda. Ações desta ordem suscitam o debate entorno do papel do Estado no desenvolvimento comunitário, especialmente no que tange às comunidades de baixa renda, e levantam novamente a questão de novas relações sinérgicas entre Estado e sociedade conforme destacado por Evans (1997).

Para a compreensão deste fenômeno, devemos ter como base a ascensão dos chamados “novos movimentos sociais” a partir da década de 1970, os quais inovaram trazendo à tona a visão da *sociedade civil* como espaço potencial de emancipação dos indivíduos. Neste caso, foram denominados “novos” em relação aos movimentos sociais que existiam até então, ou seja, os movimentos camponês e proletário. A partir deste momento, novas demandas foram incorporadas à agenda dos movimentos, demandas estas que fugiam daquelas implícitas na dicotomia entre capital e trabalho, e se agregavam às questões ligadas ao ambientalismo, direitos humanos, raça, gênero, etc. Por outro lado, a emergência dos “novos movimentos sociais” também significava o surgimento de novas formas de relação entre Estado e sociedade, na medida em que as negociações até então convencionais com o Estado e a intermediação através de partidos políticos e sindicatos passaram a ser proteladas em prol da autonomia da sociedade civil diante das instituições políticas.

Para Cunha (2002), de um modo geral, as experiências anteriores do socialismo real mostraram que o Estado redistributivo tendia a ser ora tecnocrático, como no caso dos regimes social-democratas, ora autoritário, como na União Soviética de Stalin. Desta forma, a partir da década de 1970, a sociedade civil passou a ser o foco dos estudiosos, apresentando-se como a esfera de onde poderia emergir uma democracia real, simultaneamente inclusiva, participativa e igualitária.

Neste sentido, para a autora, a teoria dos novos movimentos sociais (NMS) foi em partes desenvolvida para responder à análise de classes, e em função disso enfatiza as questões de identidade social e de formação da identidade. Neste ponto, a teoria dos NMS foi chamada de pós marxista ou até pós-moderna ao demonstrar o reducionismo das abordagens marxistas e funcionalistas que vigoraram até então. De um modo geral, a ideia defendida era de que a identidade de classe seria um discurso construído, assim como as demais identidades, enquanto que as demandas dos NMS seriam questões mais radicais e universais, que estariam além dos interesses de classes. Da mesma maneira, os teóricos dos NMS alegavam a autonomia perante o Estado, com o argumento de que na medida em que exerciam práticas autônomas, estes atores não estariam interagindo de forma política.

No entanto, não faltam, atualmente, críticas a esta abordagem, principalmente quando tomamos como exemplo o caso da América Latina, onde os movimentos sociais que apareceram fortemente na década de 1980, apesar de motivados por “novas demandas”, desde sempre estiveram preocupados com questões materiais e de alguma forma envolvidos com agências estatais.

Este panorama é nítido no caso do Brasil. De acordo com a antropóloga Ruth Cardoso (1989), uma das primeiras a revisar a teoria dos NMS, identifica-se, no contexto de redemocratização brasileiro e ao nível local, uma rede de relações políticas entre órgãos estatais e entidades representantes da sociedade civil.

Como mencionado anteriormente, estes novos movimentos sociais começam a surgir no Brasil no final da década de 70 e se intensificam vigorosamente nos anos 80 diante do contexto de redemocratização. A partir daí se inicia, de forma incipiente e em âmbito local, a relação entre movimentos sociais e

Estado, na medida em que alguns setores do aparato estatal começaram a dialogar diretamente com seu público alvo, e usar da pressão popular como variável de disputa na alocação de recursos para políticas sociais. (CARDOSO, 1989:17).

Na medida em que os “movimentos sociais” exerciam influência sobre o Estado, os mesmos afirmavam constantemente uma posição ideológica de autonomia, tanto em relação aos partidos políticos, quanto em relação ao próprio Estado. Por outro lado, apesar da afirmação ideológica de autonomia, na prática o fortalecimento destes movimentos populares, a partir da década de 80, se deu em função da interação estabelecida com partidos políticos e esferas do poder local, algo especialmente forte no caso brasileiro.

Neste ponto, Cardoso (1989) destaca a importância deste processo de interação entre os novos movimentos, esferas do Estado e partidos políticos. Segundo a autora: *“Dentro das regras definidas pelas políticas governamentais, as pequenas comunidades lutam entre si pelos recursos disponíveis. Este é o porque da ação popular ser bem sucedida quando comunidades fazem alianças com agentes do governo local e pressionam as agências centrais. Neste caso, o apoio de políticos e partidos, e até o patrocínio de líderes religiosos, atuam como influências importantes sobre a burocracia”*. (CARDOSO, 1989:17).

Por outro lado, a existência de conflitos de interesse entre agentes públicos e entidades da sociedade civil pode dificultar o estabelecimento de tais alianças. Neste sentido, constitui-se também uma barreira para a efetiva participação popular, na medida em que, de acordo com Cardoso (1989), a participação é sempre maior quando conta com o apoio de agentes públicos. Assim, a contribuição dos movimentos populares para o processo de institucionalização da participação política depende de sua interlocução com outros atores em nível local. Este argumento vai ao encontro da proposta de Evans (1995) para a construção de uma relação sinérgica entre Estado e Sociedade através do fomento ao capital social. Para Evans (1995) o consenso entre os atores se faz importante para o estabelecimento da sinergia. Da mesma forma, os agentes

públicos exercem papel de suma importância no processo de fortalecimento do capital social de determinada comunidade.

É interessante notar que se, por um lado, a ascensão dos novos movimentos sociais representa um passo importante no sentido de construção de uma sociedade mais democrática, de fortalecimento dos laços de solidariedade e da identidade coletiva de grupos anteriormente marginalizados, a ascensão destes movimentos, por outro lado, contou com o apoio de práticas clientelistas, arraigadas na cultura e no aparato estatal do país.

Desta forma, Cardoso (1989) acredita que as chances de expansão da independência dos grupos populares estão estritamente ligadas às ações de partidos políticos e do Estado. Assim, de acordo com a autora: *“O foco dos movimentos populares mostrou que sua dinâmica depende desta interação e que, quando se abre espaço para sua participação, ocorrem mudanças no equilíbrio das forças no poder, permitindo maior autonomia popular, embora de forma ainda restrita. Entretanto, sem mudanças institucionais, este processo continuará a ser caótico e reversível”*. (CARDOSO, 1989:20).

Portanto, este é o contexto que marca o início das políticas públicas de economia solidária no Brasil. A inserção do tema na esfera estatal está diretamente ligada à ascensão dos movimentos sociais no contexto de redemocratização do Estado brasileiro. Nesta medida, podemos dizer que os movimentos sociais exerceram papel preponderante na inclusão da economia solidária na agenda política, tanto no que tange ao contexto nacional, quanto principalmente nos contextos locais onde a política pública de economia solidária foi instituída. Da mesma forma, os canais de participação institucionalizados permitem uma influência direta dos movimentos sociais e demais entidades representantes da sociedade civil na definição dos moldes da política pública. No entanto, conforme destacou Cardoso (1989), a dinâmica que prevaleceu entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado, desde o contexto de redemocratização, acabou criando obstáculos no contexto atual para a problemática da institucionalização. Portanto, como veremos mais a frente, um dos desafios a serem superados pela política pública de economia

solidária se refere à quebra do vínculo estabelecido entre a política, e determinados partidos ou conjunturas políticas.

Inclusão da economia solidária na agenda política

Alguns autores consideram que a inclusão da economia solidária na agenda política representa um potencial para ampliar a politização da sociedade civil, e consequentemente fortalecer o processo de democratização do Estado. De acordo com Cunha (2007) a ação governamental de fomento ao setor deve, neste sentido, ser pensada como forma de questionamento aos modelos de democracia representativa, fortalecendo o debate em torno de concepções mais participativas de democracia, que possam complementar a estrutura representativa existente, através de formas de participação direta na elaboração, implementação e controle das políticas. Ainda neste sentido, Gaiger (2005) considera que as características atuais da economia solidária confirmam a hipótese de resgate de uma *esfera pública não-estatal* (no sentido de Arendt e Habermas). Assim, na visão deste trabalho, o panorama das políticas públicas de economia solidária se encaixa na concepção de um “desenvolvimento local com cidadania” discutida anteriormente, onde a sociedade civil exerce a pressão necessária para a legitimação de novas práticas institucionais de democracia.

De acordo com Schiochet (2009), podemos considerar que a emergência da economia solidária na agenda política brasileira se deu a partir de práticas econômicas concretas, entre as mais importantes vale destacar: as fábricas falidas assumidas por trabalhadores organizados sobre os preceitos do cooperativismo e da autogestão; agricultores familiares e assentados da reforma agrária organizados em cooperativas; comunidades rurais e urbanas organizadas coletivamente em grupos de produção, compras coletivas, fundos solidários; populações de catadores de lixo organizados em torno da coleta e reciclagem.

Estas práticas concretas estiveram desde o início apoiadas por diferentes organizações da sociedade civil, como fora mencionado anteriormente. Assim, podemos entender o processo de inclusão da economia solidária na agenda política como uma proposta socializante e democrática dos movimentos sociais para a “questão social”, que neste contexto se assenta no acirramento do conflito entre as conquistas democráticas (Constituição de 1988) e o crescente

desemprego e exclusão social do contexto de crise econômica das décadas de 1980 e 1990. Ou seja, a pressão exercida por representantes da sociedade civil diante do contexto de crise econômica e, simultaneamente, o contexto de redemocratização do Estado brasileiro, ao exigir demandas relativas aos direitos sociais conquistados através da Constituição Federal de 1988, foram as molas propulsoras para a inclusão da economia solidária no debate político do Brasil.

Segundo Praxedes (2011), primeiramente é necessário compreender que as políticas públicas voltadas para o setor fazem parte de um cenário recente no país, e que ainda se encontra em construção. Neste sentido, a autora considera que os movimentos sociais exercem papel fundamental na consolidação de uma política de caráter democrático, que amplia a cidadania da população, como é o caso das políticas públicas de economia solidária. Esta ressalva se faz importante pela dificuldade existente na institucionalização de uma política de caráter popular. Este fato se torna possível a partir da articulação entre diversos campos institucionais (Executivo, Legislativo e sociedade civil), sendo que os movimentos sociais exercem a função essencial de pressionar o Estado e dar legitimidade às demandas.

Assim, para Schiochet (2009), não há como negar que a economia solidária é uma estratégia que surge a partir da sociedade civil. No entanto, passou a ser incorporada aos governos a partir da vitória de “forças democrático-populares”, inicialmente em instâncias locais, no início da década de 90. A partir de então foi se consolidando enquanto uma política específica, e integrando a agenda política de forma crescente, distribuída por diversos programas e ações de governo. De acordo com o autor, este processo se deu através de um amplo “experimentalismo” de práticas diversas no que tange às políticas de fomento à economia solidária. Esta diversidade pode ser compreendida principalmente pela questão da especificidade do âmbito local, e a sua importância no processo de formulação de políticas para o setor. Além disso, aspectos como a compreensão política sobre o potencial da economia solidária no enfrentamento das questões sociais; e a priorização política, administrativa e orçamentária das ações implementadas, ajudam a explicar o fenômeno da

diversidade de formas das políticas para o setor, assim como a utilização de práticas experimentais até então inovadoras.

De fato, devemos destacar que, ainda hoje, as políticas públicas de economia solidária não têm uma priorização nos programas de governo. Apesar do crescimento vertiginoso do movimento, o que se percebe é que o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços no âmbito das políticas públicas, mas não o suficiente para encaixá-las na centralidade das políticas sociais.

Para Schiochet (2009), do ponto de vista das políticas públicas, a inclusão da economia solidária na agenda política durante aquele contexto socioeconômico (meados da década de 90), explicitava os limites e as contradições da proposta de um “*Estado mínimo para o social*” (SCHIOCHET, 2009: 57). Isto porque, na medida em que a inserção da Economia solidária na agenda do Estado exigia uma resposta ativa dos governos, no sentido de capacitar equipes para fornecer apoio e subsídio, planejar ações de longo prazo e, de alguma forma, integrar o Estado à economia real daquelas comunidades. Segundo o autor: “*De alguma maneira pode-se afirmar que as exigências da economia solidária contribuíram para a crítica das políticas neoliberais e para a defesa da participação mais ativa do Estado no enfrentamento das questões sociais*”. (SCHIOCHET, 2009: 57). Esta argumentação vai ao encontro da proposta de Evans (1997) sobre a importância de um aparato burocrático estatal robusto, para que se possa fomentar o desenvolvimento em determinada comunidade, tendo em vista a política pública de economia solidária como ferramenta para promoção do desenvolvimento, principalmente em nível local.

Assim, ao considerarmos a política pública de economia solidária como política de desenvolvimento voltada para um público historicamente excluído, devemos também, destacar seu caráter transversal, na medida em que é necessário superar o campo das ações específicas no sentido de buscar ações governamentais que articulem diversas esferas de governo (saúde, educação, habitação, desenvolvimento econômico, assistencial social, etc.) para criar um contexto propulsor para emancipação dos indivíduos. Desta forma, sua presença se faz necessária no cotidiano das ações de planejamento, execução e avaliação destas mais diversas áreas de governo.

Por outro lado, o alto grau de transversalidade presente nas políticas acaba por agravar a problemática da institucionalização. Desde o início, fator que se explica também pela utilização de práticas experimentalistas, as ações governamentais para o setor foram forjando suas origens nas mais diversas áreas, assim como no interior de diversas políticas de geração de trabalho e renda, assistência social, desenvolvimento rural, desenvolvimento econômico, etc. Atualmente a economia solidária faz parte de inúmeras outras políticas, que de alguma forma a incorporaram, mas não como política específica. Grande parte destas políticas apresenta também alto grau de institucionalização, como é o caso das políticas de emprego e assistência social, por exemplo. Portanto ao se analisar a problemática da institucionalização das políticas de economia solidária, devemos ter em mente sua relação com as demais políticas sociais, onde os princípios e ideais do cooperativismo também estão presentes.

Outro grande desafio que emerge diz respeito a uma característica básica das políticas do setor, traço presente desde os momentos de sua fundação, qual seja: as políticas de economia solidária são “políticas de governo”, estão estritamente ligadas à determinados partidos políticos, coalizões ou grupos que assumem o poder do executivo. Desta forma, a economia solidária ainda não foi incorporada à agenda dos direitos (da cidadania) e dos deveres (públicos) (SCHIOCHET, 2009:57). Assim, o desafio que se segue contorna o processo de institucionalização das políticas públicas voltadas para o setor.

No entanto, de acordo com a argumentação de Tenorio (2007), a perspectiva de um desenvolvimento alternativo exige a adoção de novas práticas institucionais, que visam propiciar a participação direta dos diversos atores envolvidos. E se por um lado a política pública de economia solidária encontra dificuldades no campo da institucionalização, por outro lado grandes êxitos foram alcançados no sentido de instalar “novas institucionalidades”. Assim, outro ponto que merece destaque é a constituição da Rede de Gestores em 2003, a qual permitiu um salto importante de qualidade no debate e nas práticas incluídas na agenda. Esta iniciativa trouxe o diálogo entre os gestores, possibilitando a comparação e trocas de experiências entre diversas iniciativas espalhadas pelo Brasil, resultando em um processo de construção de uma

certa *unidade*, em meio à tanta *diversidade*. Esta *unidade* estabelece atualmente os contornos do que conhecemos por *política pública de economia solidária*. É interessante notar neste ponto que a criação da Rede de Gestores representa também a adoção de práticas inovadoras no âmbito da gestão pública. Não obstante, representa também o destaque da atuação política da economia solidária, e a importância da difusão de práticas democráticas, que acabam por influenciar o próprio processo de formulação, e conseqüentemente implementação, das políticas públicas voltadas para o setor. Do ponto de vista da própria Rede de Gestores, a inclusão da economia solidária na agenda pública significa o reconhecimento de novos sujeitos sociais e novos direitos de cidadania, o reconhecimento de novas formas de produção, reprodução e distribuição social, propiciando acesso aos bens e recursos públicos (PRAXEDES, 2011:58).

Na mesma medida, devemos destacar a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), também em 2003, oriundo da segunda Plenária Nacional de Economia Solidária, que reunia centenas de representantes de entidades de apoio e empreendimentos solidários, e que ocorreu durante a realização do III Fórum Social Mundial em Porto Alegre. O FBES reúne, desde então, inúmeros participantes da economia solidária, sejam eles representantes do Estado, da sociedade civil ou dos próprios empreendimentos, e desde sua criação passou a exercer papel fundamental no âmbito das políticas públicas de economia solidária, assim como a Rede de Gestores. A importância do FBES pode ser descrita pelas palavras de Faria e Sanchez (2011): *“Assim, o FBES foi criado em junho de 2003, no mesmo período em que surgia a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que, juntos, constituíram dois grandes interlocutores da Senaes na construção das Políticas Públicas no plano federal, apresentando demandas, sugerindo ações e acompanhando a execução das políticas públicas de Economia Solidária.”* (FARIA; SANCHEZ, 2011).

Ambos os casos ilustram, por um lado, o papel fundamental exercido pelos movimentos sociais no processo de inclusão das demandas da economia solidária na agenda política, assim como a sua influência no processo de deliberação das políticas públicas para o setor. Também ilustram, por outro

lado, o surgimento de novas práticas institucionais, e novas formas de institucionalização da política pública, que vão ao encontro da teoria dos NMS e do debate em torno do papel do Estado como promotor do desenvolvimento (Evans, 1995). No caso do Brasil, estes dois novos atores (Rede de Gestores e FBES) assumiram papel de suma importância para a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho (MTE), em 2003, tema que será tratado de forma mais aprofundada mais adiante. Dessa maneira, Schiochet (2009) destaca que *“A própria conferência, e em especial, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária – e ainda, posteriormente, a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária – configuram uma nova institucionalidade no Brasil para as políticas de economia solidária.”* (SCHIOCHET, 2009:57).

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária

A SENAES foi criada em 2003, no início do primeiro mandato do governo Lula, a partir das demandas dos movimentos sociais citados anteriormente. De acordo com Faria e Sanchez (2011), sua criação faz parte da história de mobilização e articulação do movimento da Economia Solidária existente até então no Brasil. Neste sentido, toda trajetória traçada anteriormente serve de base para a compreensão deste fenômeno, que pode ser visto como triunfo das lutas anteriores e um marco na história da política brasileira, na medida em que o papel da sociedade civil na inclusão destas práticas na agenda política foi de suma importância e ocorreu de forma única.

Neste contexto, é importante destacar que a opção de vincular a nova secretaria ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) também foi influenciada pelo movimento social da Economia Solidária e se deu como uma escolha política do então governo, em função dos laços ideológicos que aproximavam a Economia Solidária do movimento operário. Neste sentido, a criação da SENAES representa uma mudança de paradigma do ponto de vista do próprio ministério, uma vez que até então as políticas relacionadas à trabalho e emprego contemplavam apenas os trabalhadores assalariados formais. Ou seja, grande parcela da população economicamente ativa que atuava na informalidade não era contemplada pelas políticas provenientes do MTE. Nessa medida, Faria e Sanchez (2011) destacam que: *“Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e o associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura).”* (FARIA; SANCHEZ, 2011).

A implantação da política no âmbito federal também teve o objetivo de afastar do campo da Economia Solidária qualquer possibilidade de limitar a política pública às ações de cunho assistencialista, como medidas contingenciais e provisórias de combate à crise. Por outro lado, a opção de situá-la no MTE representa o reconhecimento de diferentes formas de organização do trabalho, as quais demandam políticas específicas em função de sua natureza original. Deste modo, a partir da criação da SENAES, a Economia Solidária como

política pública vai além de uma política contingencial e passa a representar um projeto que coloca em cheque o modelo de desenvolvimento hegemônico e aponta para necessidade de construção de um novo projeto societal. (FARIA; SANCHEZ, 2011). Assim, fica claro que a opção do governo federal naquele momento passava também pela proposta de um desenvolvimento alternativo através do fomento à economia solidária. Neste caso, o Estado passa a ser o agente externo fundamental para promover o desenvolvimento através desta nova proposta, fornecendo o aparato burocrático robusto de acordo com a proposta de Evans (1997) mencionada anteriormente. E à sociedade civil cabe o papel de reguladora exercido através das novas práticas institucionais citadas anteriormente, como o FBES e a Rede de Gestores em nível nacional. Estabelece-se desta forma a relação sinérgica entre Estado e Sociedade.

Assim, Faria e Sanchez (2011) destacam que: *“a compreensão de políticas públicas de Economia Solidária do governo federal, através da Senaes, encontrava sua definição enquanto estratégia de enfrentamento da exclusão e da precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas de geração de trabalho e renda, e articulada aos processos participativos e sustentáveis de desenvolvimento local, que apontassem para a emancipação social dos seus trabalhadores e trabalhadoras.”* (FARIA; SANCHEZ, 2011:422).

Na prática, coube à SENAES, a partir de sua criação, além de buscar o reconhecimento do direito ao trabalho associado, a missão de desenvolver políticas que promovessem o fortalecimento dos empreendimentos econômico-solidários, tanto por meio de ferramentas do próprio Executivo Federal, como através de articulações entre outras pastas e órgãos públicos, inclusive estaduais e municipais. Neste sentido, a SENAES se configura como órgão estatal de fomento à economia solidária, especialmente em nível local. Verifica-se aqui, que a atuação da SENAES se aproxima da proposta de Evans (1995) da necessidade de um aparato burocrático eficiente para fomentar o desenvolvimento. Da mesma forma, fica claro que, apesar de se caracterizar como órgão de atuação nacional, as políticas desenvolvidas pela SENAES têm o foco no desenvolvimento em esfera local, em parceria com governos municipais e outras entidades que atuam especialmente no âmbito local.

Outro ponto que merece destaque nas políticas implementadas pela SENAES se refere à criação de canais de participação e controle social. Esta prática teve início a partir dos Grupos de Trabalho envolvendo membros da secretaria e do FBES. Contudo, se origina de fato no ceio do movimento da Economia Solidária, desde antes da criação da própria SENAES. De acordo com Faria e Sanchez (2011), estes espaços significavam mais do que apenas canais de interlocução ente sociedade civil e Estado, na medida em que representaram, na prática, um processo de compartilhamento na construção, elaboração e desenvolvimento das políticas e ações. Um exemplo concreto destes espaços são as Comissões Gestoras Nacional e Estaduais do SIES (Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária), que exemplificam também a prática de uma gestão democrática no âmbito do Estado. Estes canais de participação e controle social representam as novas práticas institucionais que estão no centro da proposta de um “desenvolvimento local”. Através destas “novas institucionalidades” se constrói uma aproximação entre Estado e sociedade, que é uma ferramenta indispensável na promoção do desenvolvimento pautado pelo fortalecimento do capital social.

Principais ações e fontes de financiamento

A materialização da política nacional de economia solidária ocorreu de fato em 2004, a partir da inclusão do programa Economia Solidária em Desenvolvimento no novo Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007. O programa ficou sob a alçada da recém-criada SENAES, que a partir de então passou a contar com orçamento próprio.

A principal fonte de financiamento do programa vem do orçamento do próprio MTE. No entanto, outra grande parte dos recursos são provenientes do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). De acordo com Cunha (2009), analisando o período de 2004 a 2008, verifica-se que a execução média do orçamento previsto ficou em torno de 32%. Contudo, segundo a autora, este índice médio sofreu grande impacto negativo dos recursos não executados do MDS. Ou seja, ao considerarmos apenas os recursos do MTE, a média de execução do

orçamento se manteve em torno de 80% durante o período de 2004 a 2008. (CUNHA, 2009:8).

Para além da fonte de recursos, é importante destacar as principais ações que compõem o quadro de políticas da SENAES. De um modo geral, as ações no âmbito da política nacional de economia solidária envolvem, por um lado, o fomento direto ao público alvo da política, ou seja, os empreendimentos econômicos solidários. Por outro lado, também se fazem necessárias ações-meios que têm o objetivo principal de construir o arcabouço para o desenvolvimento das demais políticas (por exemplo: estudos e pesquisas, leis e normas, campanhas de divulgação, etc.). É importante frisar, no entanto, que o processo de elaboração das ações a serem desenvolvidas contou com a participação de diversos atores estatais, e representantes da sociedade civil, através, principalmente, do FBES e da Rede de Gestores.

Os temas prioritários de abordagem da política foram estabelecidos nos principais espaços institucionais de interlocução entre o movimento social da economia solidária e o governo federal. Segundo Cunha (2009), as prioridades giram em torno dos seguintes eixos: apoio à produção e comercialização; formação; e crédito e finanças; além do debate em torno do marco jurídico para o setor.

O eixo de apoio à produção e comercialização trabalha as demandas relativas à inserção dos produtos e serviços da economia solidária nos mercados existentes. Além disso, procura desenvolver canais de comercialização específicos e redes de consumo e produção, principalmente entre os próprios empreendimentos solidários. Inicialmente, as ações estavam focadas na constituição e realização de feiras e eventos por todo território nacional. O programa de apoio às feiras se fortaleceu durante os anos, e em 2008 foi reformulado para avançar em direção a uma política nacional de comercialização, a ser executada mediante convênio com entidades parceiras. (CUNHA, 2009:14). Em paralelo, ocorreram discussões para a criação de um Sistema de Comércio Justo e Solidário, que seria responsável pela regulação dos critérios e processos de certificação dos produtos produzidos no contexto da Economia Solidária. É importante destacar que as ações neste eixo

ocorreram, principalmente, por meio de convênio com a Fundação Banco do Brasil.

O eixo de apoio à formação engloba também as ações ligadas à assistência técnica, pesquisa e novas tecnologias. Dessa forma, fazem parte deste eixo as ações de formação no sentido amplo, enquadrando desde as questões relativas à gestão coletiva dos empreendimentos, até aspectos específicos de cada atividade econômica. (CUNHA, 2009:10). Devemos destacar as ações de formação de educadores e agentes que atuam no contexto da economia solidária, que se iniciou em 2006 com o Plano Setorial de Qualificação em Economia solidária, a primeira grande ação de formação no âmbito da SENAES. A partir de 2007, as ações de formação passam a ter um objetivo continuado através da implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária, em âmbitos nacional e regional. O apoio à produção e disseminação de conhecimentos e tecnologias apropriadas à realidade dos empreendimentos acontece através do projeto interministerial PRONINC (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares). O projeto foi criado em 1998, mas em 2008 passou a ser coordenado pela SENAES, e abrange o apoio às incubadoras de cooperativas que se encontram, principalmente, em universidades. A inserção da economia solidária em conteúdos da educação formal ocorreu de forma articulada com a área de Educação de Jovens e Adultos. (CUNHA, 2009:13).

O eixo relacionado às demandas de crédito e finanças envolve ações separadas em duas esferas principais. Primeiramente, a problemática da oferta de crédito orientado às organizações que fazem parte do contexto da economia solidária. Além disso, as ações buscam o reconhecimento e fomento às diferentes formas de finanças solidárias, como os bancos comunitários e as cooperativas de crédito. Contudo, este eixo enfrenta grandes dificuldades, tanto no que tange à criação de linhas de crédito apropriadas à realidade dos empreendimentos, quanto às ações de reconhecimento jurídico de outras formas de finanças solidárias. Desde sua criação a SENAES envolveu-se diretamente na luta pela criação de um Programa Nacional de Microcrédito. O PNMPO (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado) acabou sendo criado em 2005, e foi muito fortalecido nos últimos anos. No entanto, de

acordo com Cunha (2009), mesmo o microcrédito mantém taxas de juros incompatíveis com a realidade da maioria dos empreendimentos. Por sua vez, as cooperativas de grande porte encontram grandes dificuldades para conseguir financiamentos através do BNDES. Portanto, no eixo que contempla o crédito e as finanças solidárias, a ação que mais se desenvolveu foi o apoio aos fundos rotativos solidários, que ocorreu em parceria com o Banco do Nordeste e o MDS.

As discussões em torno do marco legal para o setor também encontram grandes obstáculos. Apesar do engajamento dos movimentos sociais, e do próprio governo federal, na luta pela constituição de um marco legal que abranja o contexto da Economia Solidária no Brasil, pouco se avançou no sentido de regulamentar uma lei para o setor. A Lei Geral do Cooperativismo, que vigorava desde 1971, acabou sendo alterada em 2012, após muitos anos de discussão no Executivo e no Legislativo. No entanto, de acordo com os movimentos sociais que atuam no contexto, a nova lei não atende os anseios de uma legislação de cooperativismo popular e economia solidária.

Por fim, além destes eixos principais que compõem a política nacional de economia solidária, é importante destacar as ações que compõem a subárea do desenvolvimento local. Através do projeto Brasil Local, desenvolveram-se as ações focadas no desenvolvimento comunitário. A princípio, o projeto visava o apoio ao etno-desenvolvimento em comunidades quilombolas, através do trabalho de agentes das próprias comunidades, que tinham o objetivo de identificar demandas e oportunidades produtivas, além de construir articulações com atores locais e regionais. (CUNHA, 2009:15). A partir de 2006, o escopo do projeto foi expandido e os recursos ampliados, para contemplar outros tipos de público-alvo, para além das comunidades tradicionais e quilombolas. Em 2009 o projeto foi reformulado, e passou a contar com sete entidades executoras regionais, além de contemplar duas temáticas: quilombolas e mulheres.

Transversalidade

É também importante destacar que as políticas públicas de Economia Solidária ultrapassaram as fronteiras do Ministério do Trabalho. Durante os dois governos Lula, as políticas da SENAES interagiram de forma concreta com outros ministérios e órgãos estatais. Isso se deu de duas formas. Inicialmente, pelo estabelecimento de parcerias efetivas para a construção de ações conjuntas ou para a integração de políticas em andamento. Em segundo lugar, pelo estímulo à incorporação da Economia Solidária e suas perspectivas em outras pastas, outras políticas. Este fato exemplifica o caráter transversal das políticas de Economia Solidária mencionado anteriormente.

Dentre as ações transversais, podemos destacar algumas de maior relevância. No Ministério da Saúde, a interação com a SENAES permitiu a construção de alternativas de geração de trabalho, renda e inclusão social para usuários do sistema de saúde mental, dentro do contexto da luta antimanicomial. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), foram realizadas inúmeras parcerias, que auxiliaram na construção da Política de Inclusão Produtiva, diversas ações em conjunto com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, e diálogos com os movimentos representantes dos Catadores de Materiais Recicláveis. No Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram constituídas parcerias para o fortalecimento das redes e espaços de comercialização solidários, para a constituição das Bases de Serviços de Comercialização da Agricultura Familiar, e para o impulsionamento da regulação sobre comércio justo e solidário. Outras tantas parcerias foram formadas com os Ministérios da Cultura, Educação, Ciência e Tecnologia, Cidades, etc.

As articulações internacionais da SENAES também merecem destaque. O crescimento vertiginoso do movimento da Economia Solidária, aliado à adoção da agenda por parte do Estado, e à utilização de práticas institucionais inovadoras, acabaram por despertar o interesse internacional pelo caso brasileiro. Nesta perspectiva de possibilidades internacionais, a prioridade se deu primeiramente pela integração regional no contexto da América do Sul, em especial, através de espaços institucionais do Mercosul. A partir de 2007, a

SENAES passou a fazer parte da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM). De acordo com Faria e Sanchez (2011), a RECM foi criada em 2001, como parte da estrutura institucional do Mercosul, mas contou com pouca participação do Brasil até 2007, quando era representada por setores ligados ao cooperativismo tradicional, ou seja, aquele que difere dos preceitos da Economia Solidária. A partir da entrada da SENAES, a Economia Solidária foi incorporada à agenda da RECM, e desde então existe o esforço do governo brasileiro em fomentar esta cultura no continente através do Mercosul.

Neste mesmo contexto internacional, foi construída uma agenda de articulação com a Itália, um dos berços do cooperativismo na Europa no século XIX, onde a SENAES busca conhecer a antiga experiência italiana com o cooperativismo e debater questões ligadas ao marco legal do setor. Por outro lado, as políticas públicas implantadas no Brasil têm chamado a atenção dos europeus pela capacidade de fomentar emancipação concreta dos indivíduos, possibilidade que se perdeu há muito tempo nas práticas cooperativistas europeias.

Por fim, a promoção de políticas públicas desta natureza por parte do Estado levanta novas questões em relação ao mundo do trabalho, e apontam no sentido de construção de novos modelos institucionais que superem as práticas constituídas sobre as bases da sociedade salarial, onde o assalariamento é o único modelo orientador dos processos de regulação pública do trabalho. (FARIA; SANCHEZ, 2011). Neste processo, a Economia Solidária deixou de fazer parte da resistência ao modelo hegemônico de desenvolvimento, para se transformar em uma política de desenvolvimento alternativo, simultaneamente justo, democrático e sustentável, que abre os horizontes para a efetiva emancipação dos indivíduos. Contudo, se a mola propulsora para este desenvolvimento foi a crise econômica das décadas passadas, assim como suas devidas consequências, o grande desafio que emerge atualmente é como a Economia Solidária irá se comportar diante de um contexto de crescimento econômico que aproxima a economia brasileira do “pleno emprego”. Assim, percebe-se que as políticas públicas de Economia Solidária se encaixam, atualmente, na proposta de um “desenvolvimento local” discutida anteriormente. Da mesma forma, se aproximam do que Evans (1997) chamou de *Sinergia Estado/Sociedade*, na medida em que, tanto o Estado, quanto a

sociedade civil, exerceram e continuam exercendo um papel fundamental no processo de concretização destas políticas.

O programa de Incubadora de Cooperativas – Prefeitura de Santo André

Tendo em vista a inclusão da economia solidária na agenda política nacional, culminando na criação da SENAES em 2003, é também importante destacar neste trabalho a constituição de políticas públicas em nível local, a fim de exemplificar como a economia solidária pode servir de ferramenta propulsora para um desenvolvimento alternativo focado no âmbito local. Como destacado anteriormente, apesar da SENAES se constituir como órgão estatal em esfera nacional, a maior parte de suas ações concretas se efetiva em nível local.

Em um contexto onde as políticas públicas de economia solidária se afirmam como ferramenta para o fomento ao desenvolvimento local, devemos destacar a experiência de incubação de empreendimentos desenvolvida pela prefeitura Santo André-SP. A tradição histórica do município é marcada por um lado pelo intenso processo de industrialização iniciado em meados do século XX, que transformou a cidade em um dos maiores polos industriais do país. Por outro lado, no contexto de redemocratização no Brasil, durante a década de 1980, o movimento social se fortaleceu bastante no município, principalmente através das centrais sindicais. Este fortalecimento dos movimentos sociais em Santo André é uma das chaves para a compreensão da política pública de economia solidária que seria instituída em meados da década de 1990.

Segundo Cunha (2002), a princípio, o programa Incubadora de Cooperativas foi concebido como uma política de fomento e apoio às cooperativas que abrigavam a população de baixa renda. O objetivo principal era fornecer as bases para a efetiva consolidação destas cooperativas, tanto no que tange ao aspecto econômico, na garantia de um meio de sobrevivência aos indivíduos, quanto no que diz respeito ao fomento do capital social e à consolidação de formas de organização coletiva onde prevaleçam valores e práticas democráticas, cooperativas e autogestionárias.

A ideia para a criação de uma incubadora de cooperativas começou a ser discutida em 1997, no início da segunda gestão de Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT). A proposta surgiu nos debates internos da prefeitura sobre uma alternativa para as políticas de trabalho e renda que fossem além dos cursos profissionalizantes e da oferta de microcrédito. O projeto foi desenhado

e iniciado a partir de 1998, tendo como base a experiência da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da COPPE/UFRJ, o caso brasileiro de maior sucesso na incubação de empreendimentos econômicos solidários. De acordo com Cunha (2002), os princípios que nortearam as estratégias da Prefeitura Municipal de Santo André estavam ligados aos seguintes eixos: contribuir para a construção de políticas de geração de trabalho e renda e de inclusão social; estimular a cidadania, a organização e a participação popular; atender prioritariamente à população do município marginalizada econômica e socialmente; e garantir a articulação com outros programas de governo e com a sociedade civil.

O público-alvo do programa foi definido seguindo estas diretrizes. A partir de então, os trabalhadores desempregados ou inseridos no mercado de trabalho de forma precária passaram a ser os principais contemplados pela política. A princípio, o enfoque do programa estava em parcelas do público-alvo que apresentassem traços de organização e identidade coletiva. Este critério foi também definido com base na experiência prévia da ITCP COPPE/UFRJ, onde ficou claro que a pré-existência de identidade coletiva favorece a viabilidade econômica dos grupos em incubação. A ideia de identidade coletiva pode ser compreendida como o “micro capital social” discutido por Evans (1997) anteriormente. Ou seja, neste caso a tarefa do Estado é potencializar o “micro capital social” já existente nestes grupos determinados, com o intuito de promover o desenvolvimento em determinada comunidade. No caso da prefeitura de Santo André optou-se, a princípio, pela incubação de grupos previamente organizados, exatamente pela pré-existência do “micro capital social”. A definição dos ramos de atividade econômica prioritários contou com a participação de atores da sociedade civil, e levou em conta o perfil econômico da região e o diagnóstico de áreas com grande demanda de mão de obra e de possíveis nichos de mercado para atuação das cooperativas.

Por sua vez, a estratégia do executivo municipal era estimular as populações não organizadas para que construíssem este senso de identidade coletiva primeiramente através de outros canais de participação, como o Orçamento Participativo, e posteriormente iniciassem atividades com fins econômicos. Fica claro, portanto, o papel do Estado. Principalmente buscando incubar

determinados grupos e conseqüentemente fomentando o “micro capital social” existente entre eles. Em segundo plano, estimulando a participação cívica dos cidadãos, e conseqüentemente buscando fortalecer o capital social de toda comunidade através de novos meios institucionais que propiciam a participação direta do cidadão.

A metodologia de incubação foi desenhada em quatro fases principais. Na primeira delas é feita a seleção dos grupos, tendo em vista o potencial econômico de cada um, com base principalmente na prerrogativa de identidade coletiva, mencionada anteriormente. A segunda fase constitui o período de formação dos grupos, quando os mesmos passam por cursos de qualificação sobre cooperativismo e gestão cooperativa. Ao final dos cursos a viabilidade econômica do empreendimento escolhido é avaliada e só então se iniciam as discussões para constituição do estatuto social. O passo final da segunda fase é a legalização da cooperativa.

A terceira fase de incubação do programa é o acompanhamento da atividade econômica. Neste ponto, um técnico da prefeitura é designado para fazer o acompanhamento do empreendimento e assessorá-lo de acordo com as demandas mais urgentes, contando com o apoio de uma equipe de profissionais capacitados da própria prefeitura. As assessorias envolvem as mais diversas áreas do empreendimento como: mercado e aspectos econômicos; questões administrativas, contábeis e tributárias; produção; relações de grupo; aspectos jurídicos; e educação e qualificação profissional. Por fim, a última fase do processo é a “desincubação” dos empreendimentos, com a sistematização dos resultados obtidos.

Outro ponto que merece destaque é o estabelecimento de parcerias que contribuíram de forma preponderante para que o programa de fato fosse implementado. Estas parcerias exemplificam a importância de novos arranjos institucionais que propiciem a participação de diferentes atores nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento, voltadas para um público vulnerável.

Além da assessoria técnica prestada pela ITCP COPPE/UFRJ na seleção e formação dos agentes que atuaram no projeto, a prefeitura firmou convênios

com a Fundação Unitrabalho (instituição de estudos sobre o mundo do trabalho) e com a Fundação Santo André (instituição de nível superior parcialmente mantida pela prefeitura). Na estrutura elaborada, cabia à prefeitura a definição das diretrizes gerais, a integração com outros programas de governo e a promoção da inserção econômica das cooperativas, além do aporte de recursos. A Fundação Unitrabalho, por sua vez, era de fato a entidade executora do programa e responsável jurídica contratada pela prefeitura. A ela coube toda a aplicação da metodologia descrita acima, enquanto a Fundação Santo André cedeu a infra-estrutura física e promoveu a integração do programa com a comunidade acadêmica. Dessa forma, o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, para o alcance dos objetivos de desenvolvimento, mais uma vez vai ao encontro da proposta de Evans (1997) de construção de uma relação sinérgica entre Estado/sociedade. Ou seja, a reunião de atores públicos e privados no processo de elaboração e implementação de políticas, com foco no desenvolvimento, é uma prerrogativa de extrema importância para o alcance dos objetivos traçados em comum.

Até 2002, cerca de 15 grupos solidários já haviam sido incubados ou estavam ainda em incubação. A origem destes grupos era a mais diversa possível, desde catadores de materiais recicláveis e ex-funcionários de empresas falidas até psicólogos recém formados que decidiram criar uma cooperativa para prestação de serviços. Destacou-se, naquele contexto, a atuação dos empreendimentos ligados à reciclagem, os quais conseguiram se manter e aumentar o quadro de sócios de forma significativa durante o período de incubação.

A experiência do município de Santo André também pode servir de parâmetro no que tange aos aspectos de articulação entre diversos projetos e programas de governo. Para além da incubadora de cooperativas, a ideia de fomento da economia solidária, assim como das diversas práticas ligadas a este conceito, se infiltrou nos demais programas de governo de modo a criar uma articulação que pode servir de exemplo. A princípio, foram criados quatro centros públicos de formação profissional, ligados respectivamente às áreas de Informática, Construção Civil, Serviços e Comércio, e Jovens. Nesses espaços são

desenvolvidos os cursos de capacitação e simultaneamente os trabalhadores são estimulados a conhecer e se envolver com a temática da economia solidária. A partir do Centro Público da Construção Civil, duas novas cooperativas de trabalho foram criadas, além de uma Central de Serviços Autônomos que tem o intuito de aproximar os trabalhadores autônomos das demandas do mercado. Por outro lado, a gestão dessa Central de Serviços Autônomos é realizada pela Cooperativa de Psicólogos, incubada anteriormente pelo próprio programa da prefeitura.

O Programa Santo André Mais Igual, desenvolvido com recursos da Comunidade Europeia, tem o objetivo principal de urbanizar as favelas. Contudo, apresenta um ingrediente diferente, na medida em que procura também incorporar a população atingida em programas de geração de trabalho e renda. Nas concepções dos novos bairros, as habitações construídas deveriam abrigar as famílias com determinado padrão de conforto, juntamente com um espaço definido para o desenvolvimento de uma atividade econômica. Para esse objetivo, foram construídas casas e sobrados onde, na parte de baixo, ficariam as atividades econômicas, enquanto que em cima ficariam as residências domiciliares, de acordo com as características de cada família. Além disso, nas novas áreas urbanizadas está prevista a construção de um Centro de Negócios, que abrigaria diversos tipos de negócio da população local, além de agência bancária e de uma extensão da Central de Serviços Autônomos.

Assim, a experiência de Santo André exemplifica com clareza a possibilidade de construção de uma relação de sinergia entre Estado e sociedade, com o intuito de promover o desenvolvimento a nível local. Neste caso, a política pública de economia solidária se estabelece como ferramenta para o alcance dos objetivos traçados, no que tange ao desenvolvimento econômico e social das camadas mais vulneráveis da população do município.

A política pública de Economia Solidária em Recife

A vitória da frente popular democrática, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições para prefeitura de Recife em 2000, marca o início do desenvolvimento de ações voltadas ao apoio à economia solidária no município. É importante ressaltar que a cidade possui uma forte tradição histórica de lutas populares e organização social em prol da democracia e dos direitos sociais. Assim, a eleição deste novo governo representou o reconhecimento das reivindicações históricas dos movimentos sociais, em que a economia solidária era um tema discutido amplamente. De acordo com Medeiros e Gervais (2006), uma das respostas do novo governo à estas questões foi justamente a implantação de uma política pública que fosse capaz de estabelecer um novo paradigma para o desenvolvimento socioeconômico do município, através da participação de uma pluralidade de atores.

Assim, a primeira ação no panorama estatal foi a criação de uma Diretoria de Economia Popular Solidária no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Inicialmente, a estratégia principal deste novo órgão consistia em promover o diálogo entre o executivo municipal e as diversas entidades da sociedade civil e os movimentos sociais. O intuito era discutir a temática da economia solidária com estas organizações, através de oficinas realizadas periodicamente. O objetivo final era a consolidação de acordos de cooperação mútua entre o poder público e a população. Assim, a política desenhada em Recife representa uma quebra de paradigma, uma vez que reconhece a economia solidária como expressão importante de experiência da sociedade civil, e como alternativa para promoção do desenvolvimento socioeconômico. Além disso, esta nova experiência reconhece a necessidade de incorporação de novos atores na construção da democracia, principalmente em nível local. Neste sentido a política construída em Recife também se aproxima da proposta de Evans (1997) de construção de uma relação sinérgica entre Estado e Sociedade, com o intuito de promover o desenvolvimento. Não obstante, representa também a adoção de novas práticas institucionais que visam a inclusão de novos atores, antes marginalizados, no processo de elaboração e implementação de políticas públicas.

Assim, Medeiros e Gervais (2006) afirmam que a Prefeitura de Recife contribuiu decisivamente para o desenvolvimento da cidadania entre os grupos mais vulneráveis da população, principalmente reforçando a qualidade e o alcance da participação popular na construção coletiva de uma política pública de economia solidária. (MEDEIROS; GERVAIS, 2006:156). Esta argumentação vai novamente ao encontro da proposta de Tenório (2007) sobre o fomento ao desenvolvimento local pautado pela cidadania.

No processo de construção da política pública foram estabelecidas prioridades para determinados segmentos sociais, a partir da análise da realidade local e das discussões entre os atores envolvidos. Assim, definiram-se os seguintes grupos de beneficiários: os catadores de materiais recicláveis e pescadores artesanais; os proprietários de pequenos restaurantes populares e produtores de alimentos populares em geral; os artesãos da costura e do setor têxtil. A partir da definição do público alvo, a política foi estruturada em quatro eixos fundamentais: Reforço e apoio às redes sociais de economia popular solidária; Reforço e apoio ao desenvolvimento do associativismo e do cooperativismo; Desenvolvimento do artesanato; Democratização do acesso ao crédito.

O eixo de reforço e apoio às redes sociais está fundamentalmente orientado para o desenvolvimento local. Neste sentido, o “local” se expressa como manifestação primeira dos interesses da sociedade civil. A estratégia, então, é fomentar o desenvolvimento territorial com o intuito de promover a integração entre os diferentes atores locais. Assim, as ações desenvolvidas neste eixo têm o objetivo principal de contribuir para a concretização da autonomia de cada cidadão e para a construção das relações entre indivíduos com o intuito de organizar redes sociais. A metodologia que visa o alcance a estes objetivos está subdividida em duas etapas. Primeiramente, fomentar as redes internas de cada comunidade, e, posteriormente, promover a articulação entre a organização interna e as demais entidades de apoio externas à comunidade, tais como: ONGs, Igreja, Sindicatos, etc.

De acordo com Medeiros e Gervais (2006), o Programa de Apoio e Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo foi criado em 2002 com o objetivo de fortalecer e apoiar a consolidação da organização coletiva já

praticada por diversos grupos de atividade socioeconômica, além de apoiar a criação de novas cooperativas para geração de trabalho e renda. Entre as ações mais importantes, vale destacar: o incentivo à elevação do nível de escolaridade; o apoio à comercialização solidária; formação em cooperativismo visando à inclusão produtiva através da incubação de empreendimentos; assessoria jurídica e orientação para os projetos socioeconômicos. Vale destacar ainda que o programa foi um dos atores principais na construção do Fórum Pernambucano de Economia Popular Solidária, o que permitiu reforçar as relações entre Estado e demais atores da sociedade civil. Além disso, o programa mobiliza recursos técnicos e financeiros para garantir as instalações físicas para as atividades de comercialização solidária, como é o caso da Central de Comercialização de Santo Amaro, onde a população pratica atividades de produção e serviços de alimentos, mobiliário, vestuário e manutenção de equipamentos de informática. (MEDEIROS; GERVAIS, 2006:160).

Com o Programa de Desenvolvimento do Artesanato, o executivo municipal procura estabelecer um diálogo com os grupos e associações ligados à esta atividade econômica. Na implementação da política pública, a prefeitura definiu algumas prioridades para o setor, tais como: o resgate da identidade sociocultural dos artesãos; a criação da escola de formação dos artesãos; e a ampliação dos espaços públicos utilizados para a comercialização. (MEDEIROS; GERVAIS, 2006:163). Além disso, no intuito de ampliar a participação direta dos cidadãos, foi aberto um processo de discussão com os artesãos sobre a gestão democrática das feiras e a constituição de um conselho representativo como órgão gestor.

Em 2001, a partir da iniciativa do executivo municipal, foi criado o Fundo Municipal de Apoio à Economia Popular Solidária. O Tesouro Municipal disponibilizou a verba de um milhão de reais em dois anos. Este recurso é disponibilizado para os cidadãos através de OSCIPs que já atuam com finanças solidárias. Assim, em 2003, 600 mil reais foram disponibilizados para a ONG Cred Cidadania, que teria o prazo de cinco anos para pagamento do recurso corrigido pela TJLP (taxa de juros de longo prazo). A gestão do Fundo

Recife Solidário é compartilhada entre membros da sociedade civil e do poder público.

Assim, podemos dizer que no caso de Recife, a expansão da economia solidária promovida por parte do executivo municipal, significa o fomento a um processo de desenvolvimento alternativo e fundamentalmente inclusivo, que se forma sob as bases do contexto local. Neste sentido, podemos dizer que a política pública de economia solidária instituída no município se configura como ferramenta para a promoção do desenvolvimento local com cidadania, de acordo com a proposta de Tenório (2007). Da mesma forma, o processo de institucionalização da política no município configura o estabelecimento de uma relação sinérgica entre Estado e sociedade com fins de promoção do desenvolvimento.

A Política Pública de Economia Solidária em Londrina

As origens da política de Economia Solidária em Londrina remontam ao início do Programa Fome Zero, do governo federal, em 2003. Na medida em que a proposta previa ações não somente emergenciais, no que tange o combate a fome, mas incluía também ações estruturantes que buscassem desenvolver a autonomia dos indivíduos, as ideias relacionadas à economia solidária começam a ser discutidas no município. Assim, de acordo com Nishimura (2005), o poder local de Londrina, favorecido pela proximidade ideológica entre os governantes da esfera federal, se organizou e desenhou um projeto que seria mais tarde o escopo do Programa Municipal de Economia Solidária.

Podemos classificar o Programa Londrina Fome Zero como intersetorial e multifacetado, uma vez que fazem parte do programa as secretarias de Assistência Social, Agricultura e Abastecimento, Educação, Idoso, Mulher, Saúde, além do Instituto de Desenvolvimento de Londrina. Para além do caráter de intersetorialidade, desde o início o programa apresentou características inovadoras no que tange à participação democrática no conselho gestor. A gestão do Programa Londrina Fome Zero conta com um Comitê Gestor responsável pela supervisão, fiscalização e acompanhamento, composto por 22 representantes da sociedade civil e 9 do poder público. Neste sentido, a gestão do programa configura uma nova prática institucional que busca a participação de diversos atores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Novamente, o programa desenvolvido em Londrina se aproxima da proposta de Tenório (2007) para o desenvolvimento local com cidadania, e das ideias de Evans (1997) sobre a relação sinérgica entre Estado e Sociedade.

Em Agosto de 2002 foi realizado o primeiro Encontro de Economia Solidária em Londrina, com o intuito de discutir a realidade do município e o potencial para o desenvolvimento da economia solidária, contando com a participação de várias secretarias da esfera municipal, e entidades representantes da sociedade civil. A partir deste encontro, alguns grupos locais de geração de trabalho e renda foram identificados, principalmente por já contarem com algum tipo de apoio do Estado, seja na esfera municipal ou federal.

Em 2003 foi constituída uma comissão, com a presença de órgãos estatais e representantes da sociedade civil, para elaborar o projeto de economia solidária, que viria a ser incorporado, primeiramente, em um dos eixos do Programa Londrina Fome Zero, o eixo de geração de trabalho e renda.

É interessante notar que a proposta desenvolvida em Londrina se difere um pouco das demais iniciativas locais descritas anteriormente, na medida em que a política de economia solidária no município deriva primeiramente de um programa de assistência social focado nas camadas mais vulneráveis da população. Ou seja, em Londrina o programa desenvolvido não partiu da prerrogativa de existência de traços de identidade coletiva entre o público-alvo. Neste sentido, se aproxima da proposta de Evans (1997) onde o Estado é capaz de promover o capital social em determinada comunidade, mesmo onde não exista uma cultura arraigada por estes valores. Assim, pode servir de parâmetro para futuras intervenções estatais focadas em um público alvo sem traços de identidade ou organização coletiva.

Segundo Nishimura (2005), as propostas do programa eram inicialmente pautadas pelos seguintes temas: Compras coletivas, Incubadora solidária, Grupo de consumo solidário, Estímulo para o consumo solidário, Cooperativa de crédito solidário.

Posteriormente, a concretização do programa se dividiu em dois momentos cruciais. Primeiramente, foi realizado um mapeamento detalhado dos grupos de geração de trabalho e renda que já atuavam no município. Para tal, em Maio de 2003 foi firmada uma parceria entre o executivo municipal e a Universidade Estadual de Londrina, a qual foi responsável pela construção e execução da metodologia de mapeamento. A partir deste estudo, foi possível levantar informações como o tipo de produção, número de participantes, maiores dificuldades, escolaridade dos membros, etc.

No segundo momento, outras atividades complementares ao mapeamento foram desenvolvidas e resultaram em três linhas de ação do programa de Economia Solidária: apoio financeiro aos grupos de geração de trabalho e renda; a capacitação conceitual, técnica e de gestão; e o apoio à construção da

rede solidária de produção, comercialização e consumo. (NISHIMURA, 2005). Em 2005, as propostas deixaram a alçada do Programa Londrina Fome Zero para criar efetivamente o Programa Municipal de Economia Solidária. O objetivo principal do programa é promover ações que estimulem e fortaleçam a economia solidária com vistas à inclusão social dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Da gestão do Programa de Economia Solidária participam tanto os integrantes do Comitê Gestor quanto representantes da Embrapa, Emater, Cáritas e Pastoral da Criança. Participam também técnicos do Comitê Executivo de diferentes secretarias. É importante ressaltar a existência de uma equipe técnica designada especialmente para o programa de Economia Solidária, composta por dois assistentes sociais, um instrutor de artesanato, um artesão, e um engenheiro agrônomo.

O processo de inserção dos grupos no programa municipal ocorre de acordo com as seguintes etapas. Primeiramente, os empreendimentos apresentam projetos para obtenção do fomento, contendo primordialmente uma justificativa, a descrição do público-alvo, os recursos existentes e o histórico do grupo. A partir daí, os projetos são avaliados pela equipe técnica do Programa Economia Solidária. Uma vez aprovados, os empreendimentos são obrigados a fornecer uma contrapartida solidária desse fomento, ou seja, 10% dos produtos devem ser disponibilizados para instituições assistenciais ou comunitárias, ou 30% do valor do fomento deve ser disponibilizado em serviços, onde o grupo repassa o seu conhecimento técnico a outros grupos. Os recursos para esse fomento são oriundos do Tesouro Municipal por meio do Fundo Municipal de Assistência Social.

A intersetorialidade é uma característica importante do programa. Nos CRASs (Centro de Referência em Assistência Social) acontece o primeiro contato dos técnicos com o público-alvo da política. Nas reuniões que os CRASs promovem, onde a participação dos beneficiários é incentivada, os técnicos do Programa de Economia Solidária são convidados a falar sobre o tema no intuito de incentivar a população na busca por condições de inserção produtiva, onde a economia solidária se apresenta como alternativa viável.

Até 2010, passados sete anos após as primeiras discussões em torno do tema, o programa municipal em Londrina atendeu cinquenta e seis grupos de geração de trabalho e renda, dentre eles trinta e dois já estavam formados, e outros vinte e quatro em formação. O apoio logístico a estes empreendimentos acontece por meio do Centro Público de Economia Solidária, inaugurado em 2007. A construção do Centro foi financiada com recursos da SENAES e do próprio município. O objetivo é proporcionar uma estrutura aos empreendimentos que permita o acesso à informação e à capacitação, além de auxiliar no processo de comercialização dos produtos derivados dos empreendimentos.

De acordo com Cruz e Santos (2010), os empreendimentos que integram o programa de economia solidária em Londrina atuam nas áreas de alimentação, artesanato, reciclados, confecção e prestação de serviços. Estes grupos reúnem indivíduos das mais diversas origens, que passam por usuários da assistência social, beneficiários do bolsa família, desempregados, agricultores familiares, etc.

Assim, o Programa de Economia Solidária no município de Londrina pode ser visto como uma ferramenta para o desenvolvimento local com cidadania. Na medida em que a sociedade civil participa diretamente do processo de criação e implementação da política e, posteriormente, do próprio conselho gestor. Além disso, configura uma alternativa para outros modelos de desenvolvimento que possam inserir as camadas da população normalmente excluídas. E nesse sentido, se aproxima da proposta de fortalecimento do capital social para promoção do desenvolvimento, através de uma relação de sinergia entre Estado e Sociedade, conforme destacado na proposta de Evans (1997).

Considerações finais

O resurgimento da economia solidária no Brasil está estritamente ligado às demandas de sobrevivência das populações que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, a partir de demandas locais, a sociedade civil começa a se organizar, e encontra na economia solidária uma possibilidade de sobrevivência mais digna, frente às contradições do sistema capitalista. Neste sentido, a economia solidária se constitui como forma de resistência ao sistema econômico hegemônico, na medida em que busca a inclusão social e econômica de atores até então excluídos, através de uma prática econômica pautada pelos valores da solidariedade, reciprocidade e democracia.

Alguns pontos merecem destaque nesta análise. Primeiramente a importância do papel exercido pelos movimentos sociais, tanto no sentido de fornecer as bases de apoio para o crescimento da economia solidária no Brasil, quanto na institucionalização de políticas públicas voltadas para o setor. O crescimento da economia solidária no Brasil foi impulsionado pela ação dos movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil, tanto nos contextos locais, quanto posteriormente no âmbito nacional. O apoio dos movimentos sociais proporcionou maior visibilidade às demandas da economia solidária, trazendo consigo a legitimidade destas demandas perante as instituições políticas e perante toda sociedade.

No mesmo sentido, a pressão exercida pelos movimentos sociais culminou na adoção de novas práticas institucionais por parte do Estado. Estas “novas institucionalidades” representam uma inovação no âmbito da gestão pública, na medida em que proporcionam a participação direta da sociedade civil no processo de elaboração e implementação das políticas públicas voltadas para o setor. Assim, devemos entender a ação estatal de fomento à economia solidária como uma nova prática institucional que procura fortalecer o debate em torno de concepções mais participativas de democracia, que visam promover a inclusão social, e a cidadania em seu sentido mais amplo. Desta forma, as características da economia solidária ajudam a construir uma esfera pública não estatal. Neste sentido, o campo se destaca como solo fértil para

futuros estudos e pesquisas que tenham como foco novas práticas institucionais que possam fortalecer o sistema democrático.

Podemos considerar que as políticas públicas de economia solidária fazem parte do leque de ações estatais com foco na promoção do desenvolvimento econômico e social. Ações desta natureza visam o fortalecimento do capital social das comunidades beneficiadas, e dessa forma promovem o desenvolvimento conforme a proposta de Evans (1997) sobre a relação de sinergia entre Estado e Sociedade. No entanto, é interessante notar que em alguns casos locais, como Santo André e Recife, o Estado foi capaz de promover o “micro capital social” existente entre as comunidades beneficiadas, e neste sentido, fomentou o desenvolvimento. Contudo, no caso de Londrina, o Estado foi capaz de promover políticas desta natureza focando um público alvo, que, a princípio, não apresentava traços de identidade coletiva. Este avanço pode representar um modelo para futuras políticas de inclusão social e produtiva, que possam, em certa medida, complementar as políticas de assistência social para promover a efetiva emancipação dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Da mesma forma, é importante ressaltar que as políticas públicas de economia solidária são moldadas a partir das demandas reais das populações em nível local. Ou seja, as especificidades do “local” determinam o desenho da política a ser instituída. E neste sentido, o “local” se constrói a partir das aspirações da sociedade civil. A partir disto, o processo democrático de construção e implementação das políticas se fortalece. Portanto, sob esta ótica, a política pública de economia solidária se efetiva como ferramenta estatal para a promoção do desenvolvimento local com cidadania, conforme destacado por Tenório (2007).

Assim, no contexto atual da economia solidária no Brasil, o Estado se encontra no papel de protagonista. Devido à situação de vulnerabilidade dos atores envolvidos, e da necessidade extrema de apoio externo, o Estado exerce um papel fundamental no fomento à economia solidária no país. Tanto no que tange aos contextos locais, quanto na esfera nacional, a economia solidária não teria atingido tamanha repercussão sem o apoio de agentes estatais. E

neste sentido, os casos de sucesso das políticas estabelecidas, no que tange à efetiva promoção econômica e social dos indivíduos antes marginalizados, representam o potencial das políticas voltadas para o setor. Portanto, a análise dos diferentes modelos e práticas institucionais que a política pode assumir, das diferentes metodologias de fortalecimento do capital social utilizadas, além da análise dos resultados alcançados com estas políticas, acabam por construir objetos de pesquisas para estudos futuros sobre o tema.

Neste sentido, a política pública de economia solidária se afirma como uma alternativa para os gestores públicos que buscam a promoção do desenvolvimento econômico e social, a ampliação da cidadania e a inclusão das populações até então marginalizadas. Até então, a política nacional, e principalmente, alguns casos locais, exemplificam o leque de possibilidades que o fomento estatal à economia solidária pode alcançar. O crescimento de políticas para o setor passa necessariamente por uma quebra de paradigma nos moldes da gestão pública, no sentido de buscar inovações para promover o desenvolvimento, a democracia, e a cidadania em seus sentidos mais amplos.

No entanto, muitos desafios ainda devem ser superados e também se constroem como objetos de análises futuras no debate acadêmico voltado para o setor. Primeiramente, no que tange à quebra de paradigma nos moldes da gestão pública, a economia solidária deve seguir sua trajetória de forma independente de certos partidos políticos ou coalizões. É de grande importância que a política se institucionalize e se legitime como direito social, para que vá além de determinados contextos e circunstâncias políticas.

Além disso, cabe destacar a necessidade de definição de uma regulação pública que defina as diretrizes para aqueles que atuam na economia solidária. Ou seja, a aprovação de um marco regulatório próprio para estes empreendimentos, no sentido de possibilitar uma simplificação na abertura e funcionamento dessas cooperativas, e permitir o acesso a benefícios fiscais, a práticas especiais de licitação ou convênios com órgãos públicos, a linhas de crédito favorecidas, etc. Trata-se da criação de um código próprio do trabalho sob o regime da economia solidária, que por sua vez, poderia atuar também no

enfrentamento à lacuna existente no aparato legal, que permite, entre outras falhas, o funcionamento de falsas cooperativas que fraudam o direito legítimo dos empregados assalariados. Como mencionado anteriormente, este é ainda, um tema delicado para o setor. Houve pouco avanço com a aprovação da nova lei para as cooperativas em 2012. Muitas demandas dos movimentos sociais não foram atendidas, e desta forma, o debate continua em torno do tema.

Outro problema a ser enfrentado diz respeito ao padrão de financiamento apropriado ao desenvolvimento do setor. Fica claro que os modelos de funcionamento do sistema bancário tradicional encontram-se muito distante dos princípios éticos da economia solidária. Contudo, avanços consideráveis foram alcançados na última década, principalmente com o fortalecimento da política nacional de microcrédito. No entanto, como destacou Cunha (2009), mesmo a política nacional de microcrédito é ainda insuficiente para abranger os empreendimentos econômicos solidários.

Outro importante desafio trata da necessidade de constituição de uma rede de produção, comercialização, difusão de tecnologia e extensão técnica no âmbito da economia solidária. No contexto atual cabe a promoção de um organismo estatal voltado para o apoio e a formação técnica no setor, assim como ocorre na economia capitalista, com o SEBRAE, por exemplo.

Por fim, há a necessidade de fortalecer a descentralização das políticas, com o intuito de promover a base do movimento social da economia solidária, uma vez que o debate se aproximará dos próprios empreendimentos econômicos solidários, e de alguma maneira os envolverá nas esferas públicas de elaboração e controle social sobre a política pública. Muito se avançou neste sentido, principalmente através da constituição de diferentes formas de participação dos cidadãos, como os fóruns e redes. Contudo, a descentralização das políticas se faz importante, principalmente, pelo caráter de fortalecimento da esfera local. É preciso, portanto, construir uma política de economia solidária que seja pautada pelas demandas reais da população local. Através do fortalecimento da esfera local (manifestação das aspirações da sociedade civil) é possível promover uma política de desenvolvimento com vistas à fomentar o capital social.

Apesar dos grandes desafios e das dúvidas que emergem nesta fase inicial da economia solidária no Brasil, fica claro também o leque de oportunidades que o tema apresenta, e sem dúvida sua consolidação no país, passa necessariamente pelo estabelecimento de políticas adequadas à complexidade intrínseca ao setor.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Herton; et al. *Avaliação das políticas públicas de Economia Solidária (relatório final do convênio MTE/ IPEA/ ANPEC – 01/2003)* Brasília: MTE, IPEA, ANPEC, 2005. 93 p.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

BENINI, E. A.. *Políticas Públicas e Relações de Trabalho: estudo sobre o processo e natureza da denominada “Economia Solidária”, enquanto política pública, a partir da investigação de alguns casos concretos*. São Paulo: EAESP/FGV, 2004. 117 p. (Dissertação de Mestrado / EAESP/FGV).

_____. (Org.); FARIA, Maurício Sardá de (Org.); NOVAES, Henrique Tahan (Org.) ; DAGNINO, R. P. (Org.) . *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. Volume II. São Paulo / SP: Outras Expressões, 2012. V. 2. 488p.

BORINELLI, Benilson; SANTOS, Luis M. L.; PITAGUARI, Sinival O. (orgs.). *Economia Solidária em Londrina Aspectos Conceituais e a Experiência Institucional*. Londrina: UEL, 2010.

CARDOSO, Ruth. *Popular movements in the context of the consolidation of democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame; Kellogg Institute. 19 p. (Working Paper, 120). 1989.

COHN, Gabriel. *Florestan Fernandes: A revolução burguesa no Brasil*. In.: MOTA, Lourenço Dantas. (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*, 1. 4 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

CRUZ, Zuleica Gomes; SANTOS, Luis M.L.. *Economia Solidária em Londrina: potencialidades e desafios*. In.: BORINELLI, Benilson; SANTOS, Luis M. L.; PITAGUARI, Sinival O. (orgs.). *Economia Solidária em Londrina Aspectos Conceituais e a Experiência Institucional*. Londrina: UEL, 2010.

CUNHA, G. C. *Economia solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso do programa incubadora de cooperativas, da prefeitura municipal de Santo André, SP*. São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

_____. "Políticas públicas de economia solidária enquanto ressignificação das relações Estado-sociedade: alguns elementos teóricos e empíricos". In: II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, 2007, Florianópolis - SC. Anais Eletrônicos do II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, 2007.

_____. "Construindo a política nacional de economia solidária: dados de pesquisa para uma análise preliminar". In: XIV Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia - SBS, 2009, Rio de Janeiro. Anais Eletrônicos do XIV Congresso da SBS, 2009.

_____. "Redes de relações no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do governo federal voltadas à economia solidária". Mercado de Trabalho (Rio de Janeiro. 1996), v. 48, p. 71-79, 2011.

_____. "A construção da rede de políticas de economia solidária no governo federal: notas de pesquisa". In: BENINI, Édi; FARIA, Maurício; NOVAES, Henrique; DAGNINO, Renato. (Org.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2012, v. II, p. 45-79.

DOWBOR, Ladislau (Org.). *Políticas para o Desenvolvimento Local*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

EVANS, Peter. (ed.). *State-Society Synergy: Government and social capital in development*. Berkeley: University of California. 1997.

_____. "Government action, social capital, and development: reviewing the evidence of synergy. In: Evans (ed.), op. cit., 1997, p. 178-210.

_____. *Autonomia e Parceria – Estados e Transformação Industrial*, Rio de Janeiro, UFRJ. 2004.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2. ed. rev. e aumentada. Porto Alegre, Globo; São Paulo, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

FARIA, Maurício Sardá de. *Oito Anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): significados e perspectivas*. Mercado de Trabalho (Rio de Janeiro. 1996), v. 48, p. 57-70, 2011.

_____.; SANCHES, Fábio . *A Economia Solidária no Governo Federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional..* In: Édi A. Benini; Maurício S. de Faria; Henrique T. Novaes; Renato Dagnino. (Org.). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. 1ed.São Paulo: Outras Expressões, 2011, v. , p. 413-442.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. *Histórico – Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária*. (2005). Disponível em <http://www.fbes.org.br>.

_____. *A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil*. Brasília: (2006). FBES, Secretaria Executiva.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais*. Bahia Análise & Dados, Salvador - Bahia, v. 12, n.01, p. 09-19, 2002.

_____. *A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública?*. Cadernos Ebape Br, Rio de Janeiro, v. II, n.n.1, 2004

_____. *Teoria e Prática em Economia Solidária: problemática, desafios e vocação*. Civitas (Porto Alegre), v. 7, p. 155-174, 2007.

FRIEDMANN, J.. *Empowerment: the politics of alternative development*. Oxford: Blackwell Publishers, 1992.

GAIGER, Luiz Inacio. *A economia solidária diante do modo de produção capitalista*. Caderno CRH (UFBA. Impresso), UFBA - Salvador, v. 39, n.39, p. 181-211, 2003.

_____. "Économie Solidaire et Espace Public: quelques remarques à propos du rôle des agents médiateurs". 2005. In: LAVILLE, J.L. et al. (dir.), *Action Publique et Economie Solidaire*. Toulouse: Érès. 2005.

_____. *A economia solidária no Brasil: refletindo sobre os dados do primeiro mapeamento nacional*. In: II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Florianópolis. Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007.

HOLLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil* [4a ed.]. Brasília: Ed. Da UNB, 1963.

LAVILLE, J.-L , *A economia solidária: Um movimento internacional*, *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 84 | 2009, posto online no dia 01 Dezembro 2012. URL : <http://rccs.revues.org/381>

LECHAT, N. M. P. *As raízes históricas da economia solidária e seu aparecimento no Brasil*. Palestra proferida na Unicamp por ocasião do II Seminário de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, em 20/3/2002.

_____. *Economia social, economia solidária, terceiro setor: do que se trata?*. Civitas (Porto Alegre), Porto Alegre Brasil, v. 2, n.1, p. 123-140, 2002.

MEDEIROS, Alzira; GERVAIS, Ana M. D. *Recife: O Apoio ao Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária*. In: FRANÇA FILHO, Genauto. C.; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Phillippe. *Ação Pública e*

Economia Solidária: Uma Perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____.; SCHIOCHET, Valmor; SCHWENGBER, Ângela (Orgs.). *Políticas públicas de economia solidária: por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

MILANI, Carlos R. S.. *Rede Pintadas: emancipação política e desenvolvimento local*. In: Colloque international Paulo Freire: interrogeons nos pratiques (UNESCO), 2003, Paris, 2003.

_____. *Social Capital and Local Development Theories*. In: International Society for Third Sector Research - Regional Conference, 2003, San José. Proceedings of the Latin American ISTR Regional Conference, 2003.

_____.; CUNHA, Sheila . *O papel da cultura no desenvolvimento local: a experiência da Rede Pintadas (Bahia)*. In: ENECULT (Encontro Multidisciplinar de Estudos em Cultura), 2005, Salvador. Anais do I ENECULT (CD-Rom), 2005. p. 1-19.

MOTA, Lourenço Dantas. (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*, 1. 4 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

NISHIMURA, Sandra R. *Economia Solidária – capacidade articuladora na luta contra a pobreza*. In: GUIMARÃES, Gonçalo. SHWENGBER, Ângela. Diretrizes para Políticas Públicas de Economia Solidária: a Contribuição dos Gestores Públicos. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, 2004.

_____.; RIZZOTTI, Maria L. A.. *Grupos de Geração de Trabalho e Renda na Construção da Economia Solidária em Londrina*. In.: BORINELLI, Benilson; SANTOS, Luis M. L.; PITAGUARI, Sinival O. (orgs.). *Economia Solidária em Londrina Aspectos Conceituais e a Experiência Institucional*. Londrina: UEL, 2010.

PIRES, M. L. L. E. S.. *Dádiva, economia social e cooperativismo: a promulgação de uma nova ética societária?*. Revue uniRcoop, Sherbrooke-Canadá, v. 1, p. 1-12, 2003

PRAXEDES, Sandra Faé. *Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias*. In: Édi A. Benini; Maurício S. de Faria; Henrique T. Novaes; Renato Dagnino. (Org.). *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. 1ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011, v. , p. 445-457.

PUTNAM, Robert D.. *Comunidade e democracia a experiência da Itália Moderna*/Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti;

tradução Luiz Alberto Monjardim. – 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260p.

QUIJANO, Anibal. *La economía popular e sus caminos en America Latina*. Lima: Mosca Azul, 1998.

RAZETO, Luis. *Economia de solidariedade e organização popular*. In: GADOTTI, M. & GUTIERREZ, F. (Orgs.) *Educação comunitária e economia popular*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 34-58.

_____. “*La economía de solidariedad: concepto, realidad y proyecto*”. In: *Persona y sociedad*, vol. 13, n 2, 1999.

SALLUM JR., Brasília. *Sergio Buarque de Holanda: Raízes do Brasil*. In.: MOTA, Lourenço Dantas. (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*, 1. 4 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

SANTOS, Boaventura de S. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista* (vol. 2 da coleção “Reinventar a emancipação social: para novos manifestos”). São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA / MTE. *Plano de Ação 2004*. Brasília: MTE, SENAES, 2004.

_____. *Termo de Referência do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária*. Brasília: MTE, SENAES. (2004b).

_____. *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005*. Brasília: MTE, SENAES. (2006a).

_____. *Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária*. Brasília: MTE-MDA-MDS, 2006. (2006b).

SCHIOCHET, V. (Org.); MEDEIROS, A. (Org.). *Políticas Públicas em Economia Solidária: reflexões da Rede de Gestores*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2008. v. 1. 100p.

_____. *Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária. Breve Histórico e Desafios*. Brasília: IPEA/Ministério do Trabalho, 2009 (Boletim)

SCHWENGBER, Ângela M.; PRAXEDES, Sandra F.; PARRA, Henrique Z. PROGRAMA OPORTUNIDADE SOLIDÁRIA. In: FRANÇA FILHO, Genauto. C.; LAVILLE, Jean-Louis; MEDEIROS, Alzira; MAGNEN, Jean-Phillippe. *Ação Pública e Economia Solidária: Uma Perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SILVEIRA, Caio. *Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança*. In.: DOWBOR,

Ladislau (Org.) . *Políticas para o Desenvolvimento Local*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária/ Paul Singer* – 1 ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUZA, Laura de Mello e. *Raymundo Faoro: Os donos do poder*. In.: MOTA, Lourenço Dantas. (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico*, 1. 4 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Renan/ENAP, 1998. (Tradução de Good government in the Tropics, 1996).

TENÓRIO, Fernando G. (Org.). *Cidadania e desenvolvimento local*. Ijuí: UNIJUÍ, 2007. 632p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América (2 vols.)*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.