

**GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE:
FUNDAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

VOLUME II

Édi A. Benini
Maurício Sardá de Faria
Henrique T. Novaes
Renato Dagnino
(Organizadores)

**GESTÃO PÚBLICA E SOCIEDADE:
FUNDAMENTOS E POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

VOLUME II

1ª edição
Outras Expressões
São Paulo – 2012

Copyright © 2012, Outras Expressões

Revisão: Lia Urbini

Digitalização: Amancio L. S. dos Anjos

Capa, projeto gráfico e diagramação: Krits Etúdio

Impressão: Cromosete

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G393 Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária / Édi Benini...[et al] (organizadores).-- 1.ed.--São Paulo : São Paulo : Outras Expressões, 2012. 480 p. : il., tabs.

Indexado em GeoDados – <http://www.geodados.uem.br>
ISBN 978-85-6442-115-8

1. Gestão pública – Fundamentos. 2. Políticas Públicas.
3. Autogestão. 4. Economia solidária – Movimentos sociais.
I. Benini, Édi A., org. II. Título.

CDD 350
CDU 35

Biblioteca: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250

Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes)
Ministério do Trabalho e Emprego
www.mte.gov.br

Todos os direitos reservados.
Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada
ou reproduzida sem a autorização da editora.

1ª edição – janeiro de 2012

EDITORA OUTRAS EXPRESSÕES
Rua Abolição, 201 – Bela Vista
CEP 01319-010 – São Paulo – SP
Fone: (11) 3105-9500 / 3522-7516 / Fax: (11) 3112-0941
www.expressaopopular.com.br
livraria@expressaopopular.com.br

Sumário

Apresentação 7

Introdução 9

Parte 4:

A Economia Solidária nos movimentos sociais

Da democracia à autogestão: Economia Solidária no Brasil 17
Valmor Schiochet

A construção da rede de políticas públicas de Economia
Solidária no governo federal: notas de pesquisa 45
Gabriela Cavalcanti Cunha

Reforma urbana e autogestão na produção da cidade:
história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação
da sua teoria e prática 81
Coletivo Usina

A cooperação agrícola nos assentamentos do MST:
desafios e potencialidades 121
Pedro Ivan Christoffoli

O sentido histórico da autogestão 153
Maurício Sardá e Henrique T. Novaes

Parte 5:

A democratização da economia e da política: definições, articulações e agendas

Participação popular, espaço público e autogestão 189
Vanessa Moreira Sigolo e Thais Silva Mascarenhas

Economia Solidária: uma representação científica
por meio de três paradigmas das ciências sociais 223
*Airton Cardoso Cançado, André de Oliveira e
Miguel Pacífico Filho*

Concepções e formas de planejamento público: confrontando o Balanced Scorecard e o planejamento estratégico situacional	259
<i>Milena Serafim, Elcio Benini e Édi A. Benini</i>	
Um Estado para a Economia Solidária: o uso do poder de compra do Estado	293
<i>Renato Dagnino e Rafael Dias</i>	
Economia Solidária: formas jurídicas e licitações públicas	311
<i>Aline Sueli de Salles Santos</i>	
A luta pelo direito ao trabalho associado: apontamentos sobre o marco jurídico da Economia Solidária	341
<i>Fábio José Bechara Sanchez</i>	
Uma gestão pública constitucional da Economia Solidária ...	367
<i>Shirley Silveira Andrade</i>	
Quem controla o Estado brasileiro: o capital rentista e a dívida pública	385
<i>Henrique T. Novaes e Édi A. Benini</i>	
Parte 6:	
Experiências de políticas públicas para o trabalho associado no Brasil e na Argentina	
O estado da arte das políticas públicas de Economia Solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção	413
<i>Ângela Schwengber, Alzira Medeiros, Francisco José da Costa Alves, Christiane Girard, Genauto C. de França Filho, Tânia Cristina da Silva Cruz e Herton Araújo</i>	
Políticas públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias	445
<i>Sandra Faé Praxedes</i>	
El Estado y la Economía Solidaria en la Argentina: apuntes sobre una relación conflictiva	457
<i>Andrés Ruggeri</i>	
Sobre os autores	481

Apresentação

Na última década, o campo da Economia Solidária conquistou um importante espaço social no Brasil, que vem se materializando no crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários nos mais diversos setores da produção, comercialização, consumo e finanças baseados na autogestão, na cooperação e na solidariedade. Igualmente relevantes são as iniciativas de construção de redes de cooperação e cadeias produtivas solidárias, evidenciando o potencial de crescimento da Economia Solidária a partir de estruturas orgânicas, pautadas por idênticos princípios e critérios de eficácia. A expansão da Economia Solidária encontrou significativo apoio nos movimentos sociais, urbanos e rurais, que incluíram nas suas estratégias o desenvolvimento de iniciativas de produção dos meios de vida ancoradas no trabalho associado e na autogestão da produção.

Tal projeção da Economia Solidária no Brasil encontrou ressonância no Estado brasileiro, sobretudo nos governos democrático-populares que inseriram na agenda pública o trabalho associado, formulando e implementando políticas públicas voltadas ao apoio e fomento aos empreendimentos solidários. A partir de iniciativas pioneiras em prefeituras e governos estaduais, realizadas desde, pelo menos, a década de 1990, as políticas públicas de Economia Solidária alcançaram o governo federal com a eleição do presidente Lula em 2002, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ao lado de importantes organizações ou articulações dos atores do campo da Economia Solidária, os gestores de políticas públicas de Economia Solidária tiveram um papel significativo na criação da Senaes nos seus oito anos de existência, participando ativamente dos espaços institucionais de elaboração e controle social da política em nível federal, e como gestores de políticas nos planos estadual e municipal. A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, instituição que cristaliza a experiência desse período, contribuiu para a disseminação das políticas de Economia Solidária em centenas de municípios e governos estaduais, nas cinco regiões do país. Seja atuando diretamente na formação de gestores, seja trocando experiências, sistematizando e publicizando as metodologias utilizadas, os resultados obtidos e os entraves institucionais que persistem, a Rede de Gestores foi parceira estratégica da Senaes na ampliação do espaço da Economia Solidária no Estado brasileiro.

Neste momento em que se inicia uma ação nacional para a Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária, em nível de especialização, executado em parceria entre a Universidade Federal do Tocantins e o GAPI-Unicamp, o que se pretende é possibilitar que as políticas voltadas ao trabalho associado, coletivo e autogestionário alcancem um novo patamar, fortalecendo seus princípios e suas organizações, disseminando as metodologias e estratégias até aqui adotadas e que possibilite o surgimento de novas formulações e diretrizes que permitam avançar na luta por um novo modelo de desenvolvimento para o país.

Parte integrante deste projeto, a publicação do segundo volume do livro *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária* é uma contribuição para a reflexão crítica e militante sobre as potencialidades das políticas públicas de apoio à Economia Solidária em nosso país.

Departamento de Estudos e Divulgação
Secretaria Nacional de Economia Solidária

Introdução

Esta obra surge num momento muito especial. Os desdobramentos da crise econômica de 2008 se aproximam de um momento de bifurcação societal. A instabilidade e o esgotamento do modo de produção capitalista – que não pode ser confundido com colapso – lançam populações inteiras numa difícil encruzilhada, após décadas de convivência e compromisso dos Estados Nacionais com o capital especulativo.

Nesse quadro, refletir sobre os desafios da gestão pública requer, ainda mais do que no passado, ousadia e precisão analítica. Estamos todos provocados a pensar o presente tendo ainda menos clareza do que podemos esperar do futuro.

É bem possível que o resultado da crise estrutural que estamos presenciando nos coloque frente à necessidade de construir uma nova forma de metabolismo societal. Isto é, uma sociedade que alcance graus crescentes de controle da produção e reprodução social.

É muito pouco provável que a saída proposta pelos que provocaram a crise, dilapidando ainda mais o Estado e impedindo que ele atenda as demandas dos setores populares, seja socialmente tolerável. Por isso é importante que nós, pesquisadores-mi-

litantes, gestores públicos e movimentos sociais nos preparemos para orientar as políticas públicas na direção da radicalização da democracia, no Estado e na sociedade. Para essa árdua tarefa, o Curso de Especialização em “Gestão Pública e Sociedade” e os textos reunidos neste volume pretendem ser uma modesta contribuição.

Dando continuidade às reflexões e debates iniciados no primeiro volume – “Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas da economia solidária” –, reunimos aqui trabalhos que tratam de assuntos cuja abordagem se mostrou necessária no decorrer dos diálogos que ocorreram nas dez turmas do curso de especialização que funcionam simultaneamente nas cinco regiões do país. Ao mesmo tempo, também demos continuidade ao projeto de encomendar para os professores os textos síntese que serão abordados nos seus módulos. Dentro disso, achamos importante relacionar os professores do curso aos módulos que já ministraram ou irão ministrar, em destaque no anexo.

A ponte entre o primeiro e o segundo volume é o desafio de enfrentar simultaneamente a democratização do setor público e da sociedade. Democratização societal diz respeito, sobretudo, à reversão da alienação do trabalho, gênese das estruturas da alienação, exploração e opressão na sociedade como um todo.

A partir da defesa intransigente da democratização dos meios de produção, a Economia Solidária estabelece os parâmetros de novas relações sociais de produção baseadas na solidariedade entre os seres humanos, no sentido da não-exploração do trabalho. Mesmo guardando algumas contradições no seu movimento concreto (fruto da hostilidade do sistema social dominante sobre quaisquer tentativas de organização autogestionária), bem como a multiplicidade de propostas e atores sociais presentes, pode-se afirmar que a proposta da Economia Solidária, pelo menos nos seus princípios fundamentais, se contrapõe ao trabalho subordinado e/ou alienado, seja aquela que se dá através do

assalariamento, da terceirização ou de outros tipos de trabalho precarizado que prevalecem na sociedade capitalista.

Logo, de forma geral, a Economia Solidária se insere no conjunto diverso dos movimentos sociais antissistêmicos, na medida em que propõe que o controle do processo de trabalho e do produto do trabalho não se submetam à lógica do capital e, por consequência, coloca em questão a propriedade privada dos meios de produção.

A democratização das relações sociais de produção tem como seu equivalente a própria democratização do Estado. A qual passa necessariamente pela democratização da gestão pública, processo este que permitirá aos segmentos da sociedade, hoje impedidos de participar nos processos decisórios, de orientar a produção e reprodução da vida social de acordo com seus interesses.

A democratização da gestão pública é essencial para que ocorra a confluência dos processos de democratização da economia e da política, que efetivamente garantirá os direitos sociais conquistados e a institucionalização de políticas públicas estruturantes de um novo modelo civilizatório. Ela é condição para que as políticas públicas deixem de ser vetores de integração dos subalternos no regime do capital, e se orientem para a criação de condições de produção e reprodução da produção livremente associada.

Para melhor apresentar os objetivos deste segundo volume, é conveniente recuperar os três eixos de articulação que exploramos no primeiro: (1) Problemáticas do(s) mundo(s) do trabalho; (2) Fundamentos da Gestão Pública; e (3) Desenhos e tipos de políticas para a Economia Solidária.

Neste segundo volume foram incorporados mais três eixos de discussão que passamos a comentar.

O quarto eixo – A Economia Solidária nos movimentos sociais – aprofunda o projeto e o movimento da (e para a) Economia Solidária, que a partir das lutas e reivindicações da sociedade civil organizada busca novas formas de sociabilidade e organi-

zação do trabalho e da produção. Nele se expressa nosso questionamento ao atual padrão hegemônico baseado na alienação e mercantilização do trabalho, mediações que produzem formas de exploração como a atual reestruturação produtiva poupadora da mercadoria trabalho e a financeirização da riqueza.

O quinto eixo – A democratização da economia e da política: definições, articulações e agendas – apresenta os caminhos para a reversão dos mecanismos de privatização da gestão pública e de mercantilização da economia. São abordados os desafios associados à efetiva democratização da sociedade e da economia. A análise desses desafios, ao mesmo tempo em que coloca em evidência a necessidade da democratização da gestão pública, indica a importância das políticas públicas para a Economia Solidária; expressão mais concreta dos processos de democratização que se deseja.

O sexto eixo – Experiências de políticas públicas para o trabalho associado no Brasil e na Argentina – ressalta a capacidade de auto-organização dos trabalhadores destes países e suas conquistas. Discute, também, as contradições das políticas públicas e os obstáculos que os produtores associados têm enfrentado para o exercício do autogoverno e o controle sobre a produção e reprodução da vida, isto é, de uma vida plena e não alienada.

Esperamos que os textos aqui apresentados em adição aos que compõem o primeiro volume auxiliem os participantes dos movimentos sociais, servidores públicos e intelectuais a potencializar sua ação no campo da autogestão, do cooperativismo e da Economia Solidária.

Boa leitura.

Édi A. Benini
Maurício Sardá
Henrique T. Novaes
Renato Dagnino

ANEXO

Relação módulos/professores

- 1 – Estado, reforma do Estado e políticas públicas
Adilson Gennari (Unesp) e Renato Dagnino (Unicamp)
- 2 – Realidade brasileira
Fabiana de Cássia Rodrigues (Doutoranda Unicamp – Ibec-HistedBr) e Lalo Minto (Ibec-HistedBr)
- 3 – Pedagogias da produção associada
Henrique T. Novaes (Unesp), Lia Tiriba (UFF), Lilian Deisy Ghizoni (UFT) e Neusa Dal Ri (Unesp)
- 4 – Projetos e políticas públicas de Economia Solidária
Ângela Schwengber (Dieese) e Maurício Sardá de Faria (UFPB)
- 5 – Teoria crítica da organização
Airton Cançado (UFT) e Cristiane Falchetti
- 6 – Base jurídica da gestão pública
Aline Salles (UFT) e Shirley Silveira Andrade (UFT)
- 7 – História do cooperativismo e da autogestão
Airton Cançado (UFT), Cláudio Nascimento e Miguel Pacífico (UFT)
- 8 – Espaço público e processo decisório
Juliana Braz (Nesol-SP), Vanessa Sígolo (doutoranda USP-Nesol-SP) e Thais Mascarenhas (Nesol-SP)

- 9 – Tópicos especiais em planejamento
Edi Benini (UFT), Milena Serafim (Gapi)
- 10 – Metodologia de pesquisa
André Oliveira (UFT), Miguel Pacífico (UFT) e Rafael Dias (Unicamp)
- 11– Gestão e avaliação de políticas públicas
Édi Benini (UFT), Milena Serafim (Gapi) e Paula Arcoverde Cavalcanti (Uneb)
- 12 – A Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento
Alzira Medeiros (CFES-NE) e Aline Mendonça (CFES-Sul)
- 13 – Reforma urbana e política habitacional
Ana Carolina Carmona Ribeiro (Usina), José Baravelli (Usina), Graziela Kunsch (Usina) e Pedro Arantes (Usina-Unifesp)
- 14 – Tecnologia social e política científica e tecnológica para a Economia Solidária
Laís Fraga (doutoranda Unicamp) e Rafael Dias (Unicamp)

Parte 4

A Economia Solidária nos movimentos sociais

Da democracia à autogestão: Economia Solidária no Brasil

Valmor Schiochet

Introdução

A Economia Solidária é um fenômeno recente cujas razões de seu surgimento e expansão estão por ser ainda analisadas de maneira mais adequada. No caso brasileiro, apresento a hipótese de que ela foi resultado histórico da forma como a “questão social” se apresentou na década de 1990. Isto é, da contradição entre a trajetória dos movimentos sociais e o reconhecimento de sua importância na constituição de uma sociedade civil ativa e na institucionalização de esferas e políticas públicas (construção democrática de base), por um lado, e, por outro, a incapacidade de construção de uma ordem econômica capaz de assegurar de forma substantiva a cidadania ampliada requerida pelo processo de democratização. Ao lado dos avanços democráticos foi emergindo uma profunda crise social que afetou dramaticamente o mundo do trabalho (os trabalhadores) e a situação social e econômica dos setores populares (exclusão social).

Nesse contexto, a Economia Solidária surge, no âmbito da sociedade civil, como uma nova maneira de enfrentar a crise por

meio da articulação entre os princípios políticos (voltados para a cidadania) e os princípios organizativos econômicos (voltados para os processos produtivos e distributivos de bens e serviços). As exigências “econômicas” da Economia Solidária reforçaram os princípios políticos dos movimentos e organizações da sociedade civil (autonomia e autogestão, por exemplo) e, por sua vez, houve uma crescente “politização” da Economia Solidária na perspectiva de sua incorporação na agenda do Estado (políticas públicas) e na sua visibilidade como uma nova questão para a esfera pública.

Constatamos uma trajetória de crescente ampliação da atuação de governos no apoio à Economia Solidária, o que permite avaliar os primeiros desafios provocados por essa agenda. Tendo por referência as abordagens que se fundamentam nas distinções entre os princípios da reciprocidade, da redistribuição e do intercâmbio, é possível afirmar que o principal desafio das políticas públicas voltadas à Economia Solidária diz respeito à ampliação do reconhecimento do princípio redistributivo, para fortalecer o princípio da reciprocidade (fortalecimento do ato cooperativo) para enfrentar os constrangimentos do mercado capitalista, considerando a contraditória relação existente entre a Economia Solidária e o intercâmbio mercantil.

Os movimentos democráticos e a emergência da Economia Solidária

No caso brasileiro, a Economia Solidária pode ser compreendida como parte de um processo histórico que se caracteriza pela ampla mobilização da sociedade em torno do movimento e das lutas sociais que emergiram com força a partir do final da década de 1970 do século passado. Ainda não dispomos de estudos empíricos e abordagens teóricas a respeito desta hipótese, o que certamente dificulta a sua demonstração. Mas é possível apontar

alguns elementos preliminares que poderão servir como pistas para o estabelecimento dessa relação histórica e teórica.

Os movimentos sociais correspondem ao conjunto de ações e lutas coletivas nas quais as pessoas, a partir das posições que ocupa se apresentam como sujeitos ao explicitar as situações, relações e estruturas sociais (nas quais vivem) como questões geradoras de conflito e mobilização que exigem alguma transformação. A promoção de processos participativos mais horizontais e de atuação direta, bem como o reconhecimento da heterogeneidade e pluralidade de conflitos, condutas, demandas e situações sociais, colocou os movimento no centro do debate sobre as possibilidades transformadoras da democracia. Os movimentos sociais possibilitaram que diversas situações de carência passassem a ser reconhecidas como situações e questões de direitos (Nunes, 1989). Pelos movimentos sociais se ampliou o espaço de participação e luta política e se avançou no reconhecimento da cidadania ativa (Benevides, 1994). É preciso reconhecer que o tema dos impactos e limites dos movimentos no processo de democratização e na efetivação de transformações necessárias para concretização de suas agendas e bandeiras de luta é ainda uma questão em aberto. No entanto, é inegável que os movimentos sociais representaram uma trajetória histórica de muitos avanços, na sociedade brasileira, na conquista de direitos.

Tais avanços e conquistas não podem ser idealizados. É pertinente que sejam entendidos como parte de um novo contexto envolvendo novas condições sociais e organizativas, conflitos e contradições nos quais emergem novas lutas e questões na agenda pública, como é o caso da Economia Solidária.

Para explicitar esta proposição que diz respeito à relação entre os movimentos sociais e a emergência da Economia Solidária farei referência a três movimentos e lutas sociais importantes: movimento de luta pela terra (onde podemos incluir a luta dos agricultores familiares, dos trabalhadores rurais sem-terra, dos

extrativistas, entre outros), o movimento popular urbano e o movimento sindical.¹

A luta e os movimentos pela terra e reforma agrária

A questão do acesso à terra e a democratização da estrutura fundiária originou um dos movimentos sociais populares com maior capacidade de mobilização, organização e legitimidade no país. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, que é o mais reconhecido movimento do país, foi resultado da organização de milhares de trabalhadores sem acesso aos meios de produção na luta pela reforma agrária no país. Dentre as ações mais características do movimento temos a ocupação e os acampamentos. Ocupações e acampamentos possibilitam, pelos métodos organizativos adotados, a “experiência pedagógica e política” dos Sem Terra em sua ação de resistência e organização da produção.

Embora o movimento tenha reconhecido que não é possível a democratização do acesso à terra e a reforma agrária sem alterações estruturais do modelo de acumulação capitalista, são os assentamentos que desafiam o movimento social a demonstrar as possibilidades e potencialidades de sua luta pela mudança da estrutura fundiária e acesso à política agrária no país. Assim, o assentamento das famílias de trabalhadores sem-terra é o símbolo mais importante de suas conquistas.

No assentamento os sem-terra irão não somente organizar sua ação política e as relações sociais, mas necessariamente, reorganizar processos econômicos (produção, distribuição, consumo etc.). Nessa situação, a conquista da terra e dos serviços públicos necessários (crédito, assistência técnica, apoios diversos) são o

¹ Maria da Glória Gohn (1997) fez um extenso mapeamento dos movimentos sociais no Brasil compreendendo as três últimas décadas do século passado.

ponto de partida de experiências sociais a serem construídas, nas quais a totalidade de vida social (dimensões política, simbólica, culturais e econômicas) passa a exigir outras lutas e, fundamentalmente, a reorganização da vida comunitária e societária das pessoas assentadas. Nesse momento a cooperação surge como possibilidade que tem sido crescentemente incorporada como desafio para o movimento.

A luta dos agricultores familiares por políticas que assegurem o direito de permanecerem na terra em condições de enfrentamento da concorrência do agronegócio e o direito à não subordinação direta ao capital agroindustrial (como é o caso do sistema integrado do sul do país) configurou outro campo de conflito importante no meio rural. Dentre as principais conquistas tivemos as políticas de apoio à agricultura familiar, o reconhecimento público do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural², o direito de participação em esferas públicas como os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, bem como o amplo reconhecimento pela sociedade brasileira da importância da agricultura familiar como estratégia social para reverter o êxodo rural e para a produção de alimentos para o mercado interno.

No entanto, o direito ao título de propriedade e ao acesso às políticas públicas apenas configuram uma nova circunstância de luta pela manutenção de condições efetivas para a atividade rural familiar num contexto de crescente concentração e centralização

² Em 12 de julho de 2006 foi aprovada a Lei n. 11.326, a qual define agricultor familiar e empreendedor familiar rural aqueles que praticam atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (Art. 3º). (Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm).

das grandes corporações agroindustriais (o agronegócio). O cooperativismo e o associativismo, que estiveram presentes nas colônias de migrantes nos séculos anteriores, ressurgem como parte da estratégia para efetivar os novos enfrentamentos da agricultura familiar.

No mundo rural caberia destacar ainda a luta dos povos e populações extrativistas. Um dos exemplos mais reconhecidos desta luta foi aquela dos seringueiros do Acre sob a liderança de Chico Mendes. Aqui o direito de uso dos recursos naturais e a sua preservação por meio de técnicas de manejo sustentável pelas populações e povos que tradicionalmente vivem de determinadas atividades extrativistas compõem o campo de disputa e de conquistas. O direito às reservas extrativistas, com sua criação legal, configura a conquista fundamental juntamente com a democratização da gestão pública de sua criação e manejo, do respeito à diversidade cultural (populações tradicionais) e preservação ambiental. As reservas extrativistas

são espaços territoriais destinados à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por populações tradicionais. Em tais áreas é possível materializar o desenvolvimento sustentável, equilibrando interesses ecológicos de conservação ambiental, com interesses sociais de melhoria de vida das populações que ali habitam (Ibama, <http://www.ibama.gov.br/resex/resex.htm>).

No contexto de luta e conquista desses direitos, temos um novo campo de conflitos e contradições no qual a Economia Solidária surge como experiência organizativa dessas populações.

Por sua vez, os movimentos sociais e as lutas urbanas se caracterizaram fundamentalmente por seu caráter reivindicativo (Doimo, 1995). A cidade, o bairro e as favelas são o *locus* das contradições, luta e conflitos urbanos. Os principais movimentos foram: movimento do custo de vida; movimento de moradia,

movimento de luta contra o desemprego, movimento pelo transporte coletivo e movimento pela saúde. A luta pela cidadania se concretizava no direito de condições dignas de reprodução social e econômica das camadas populares e no direito aos serviços públicos. No entanto, o conflito fundamental tinha seu registro na contraposição à tradição política autoritária, clientelista e assistencialista. O controle popular, a participação direta (popular) e a consciência dos direitos assegurados em leis e sistemas públicos amplos e universais representavam o potencial de avanço democrático das lutas urbanas. Assim, a ampliação do lado provedor do Estado e a alteração do sistema de representação de interesses por meio da institucionalização de formas de participação popular (Doimo, 1995, p. 121) foram as contribuições decisivas do movimento social urbano.

Na questão urbana emergiu, no início da década de 1980, o tema da geração de trabalho e renda. As primeiras análises apontavam para uma percepção bastante crítica quanto às potencialidades das “estratégias de sobrevivência” (Haguette, 1982) no âmbito das camadas populares. Na década de 1990 tais estratégias obtiveram maior legitimidade em função da recorrência do fenômeno do desemprego e da importância crescente da coleta de material reciclável para a reprodução das condições de vida nos espaços urbanos. Aliados às políticas de saneamento urbano, ao fim dos lixões e à coleta seletiva de lixo, um número crescente de catadores se uniram em associações e cooperativas para organizar as atividades relativas à coleta, separação, tratamento e comercialização do material reciclável.

Por fim, apresentaremos uma rápida referência ao movimento sindical, ou novo sindicalismo brasileiro. O que caracterizou o movimento sindical, enquanto movimento social, foi a capacidade de ruptura com as estritas funções sindicais de representação dos interesses corporativos das categorias de trabalhadores. O substrato do novo movimento sindical era a cidadania, a luta por

direitos sociais e políticos que contemplavam o amplo conjunto dos trabalhadores e das trabalhadoras brasileiras. Também nesse caso, as conquistas do movimento sindical configuraram os espaços e campos de disputas e conflitos, na medida em que o movimento sindical se deparou com o desemprego em massa e a com a crescente precarização das relações de trabalho. A democracia apenas configurou o contexto de novos desafios.

Sem negar as contradições e limites dos movimentos sociais é mister reconhecer a contribuição dos mesmos para a construção democrática, seja do ponto de vista da institucionalização de mecanismos participativos (cidadania ativa) seja da incorporação da agenda pública dos temas e questões que configuram a natureza substantiva dos direitos. É nesse sentido que podemos afirmar que a Economia Solidária é uma extensão da luta democrática e cidadã presente nos movimentos sociais. Ao mesmo tempo, ela se apresenta como o desafio de radicalizar a democracia no âmbito das relações e estruturas econômicas.

A Economia Solidária: uma resposta aos desafios recentes da democracia

Num momento de ampla desconfiança em relação a potencialidade dos movimentos sociais frente ao contexto de crise e contradições sociais e econômicas para o avanço e radicalização da democracia (própria de sua agenda) emerge com relativa força a Economia Solidária como uma proposta de experimentação da democracia na organização econômica da produção, distribuição, comercialização e consumo de bens e serviços.

Economia Solidária é um conceito utilizado para definir as atividades econômicas organizadas coletivamente pelos trabalhadores que se associam e praticam a autogestão. Suas características são enfatizadas por Singer (2003, p. 116) ao afirmar que as organizações econômicas solidárias possuem duas especificida-

des: “a) estimulam a solidariedade entre os membros através da prática da autogestão e b) praticam a solidariedade para com a população trabalhadora em geral, com especial ênfase na ajuda aos menos favorecidos”.

O princípio da Economia Solidária é a apropriação coletiva dos meios de produção, a gestão democrática pelos membros das decisões e deliberação coletiva sobre os rumos da produção, a utilização dos excedentes (sobras) e, também, sobre a responsabilidade coletiva quanto aos eventuais prejuízos da organização econômica.

No Brasil, a Economia Solidária ressurgiu na década de 1980 como uma resposta dos trabalhadores à crise social provocada pela estagnação econômica e a reorganização do processo de acumulação capitalista.

Trabalhadores desempregados ocuparam fábricas fechadas e ativaram sua produção por meio da sua organização coletiva e autogestionária; agricultores familiares e assentados da reforma agrária organizaram cooperativas de crédito, de produção e de serviços para se contrapor à agroindústria capitalista; comunidades urbanas e rurais organizaram coletivamente grupos de produção, compras coletivas e fundos solidários e rotativos de crédito; populações de catadores de lixo (nos lixões e nas cidades) organizaram sua atividade de coleta e reciclagem por meio de associações e cooperativas. O reconhecimento da Economia Solidária decorre da diversidade de atividades e formas de organização e de sua crescente articulação em sistemas cooperativos, redes de produção e comercialização, complexos cooperativos e cadeias produtivas.

Nesse sentido, a Economia Solidária pode ser caracterizada como uma resposta democrática dos movimentos sociais para uma “nova questão social” assentada no acirramento do conflito e das contradições existentes entre as conquistas democráticas ou avanços na institucionalização de direitos e a crescente

impossibilidade de sua concretização em função do desemprego estrutural e da exclusão social decorrentes do modelo econômico (Singer, 2002).

Nos movimentos de luta pela terra e reforma agrária surgem importantes experiências de cooperação e associativismo econômico tais como:

a) Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab). Foi criada em 1992 para articular diversos tipos de organizações econômicas dos assentamentos de reforma agrária. Faz parte da estratégia de organização dos assentamentos por meio da cooperação (independente de sua forma de organização) dos coletivos, associações, cooperativas de produção, cooperativas de prestação de serviços. A cooperação é uma estratégia para dar viabilidade econômica aos assentamentos por meio do fortalecimento da democracia participativa dos assentados na gestão dos próprios assentamentos e nos “empreendimentos econômicos” criados para gerir a produção, comercialização e consumo.

b) Cooperativa de Crédito com Interação Solidária Ltda. (Cresol). A partir de experiências de Fundos Rotativos Solidários existentes no sudeste do Estado do Paraná foi constituído, a partir de 1995, um amplo Sistema de Cooperativas de Crédito pelos agricultores familiares. Segundo Lanoy (2006), “o respaldo institucional do Sistema Cresol, garantia de sustentabilidade, são as demais cooperativas municipais de agricultores familiares, sindicatos de trabalhadores rurais, entidades e movimentos populares”.

c) União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). A Unicafes foi criada em 2005, é uma organização nacional que objetiva representar as organizações cooperativas de agricultores familiares e de Economia Solidária. Estão associadas à Unicafes cooperativas de crédito, de produção, de trabalho, de comercialização e de infraestrutura da agricultura familiar e Economia Solidária e as cooperativas que atuam diretamente com a agricultura familiar.

Nos movimentos populares urbanos também surgiram muitas experiências associativas e cooperativas. Faço referência a apenas três casos paradigmáticos:

a) Os mutirões autogeridos e as cooperativas habitacionais. Já na década de 1980, a autogestão surgiu como uma perspectiva para os movimentos de luta pela moradia. Bonduke mostrou que a luta pela autogestão da produção da moradia foi concebido como “um instrumento essencial na construção da democracia capaz de assegurar aos cidadãos formas de controle de ação do Estado, canais de participação popular descentralizados de poder” (Bonduke, 1992, p. 31). Para o Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a União Nacional por Moradia Popular, principais organizações representativas do movimento por moradia no país, as experiências autogestionárias (ocupações urbanas, cooperativas e associações habitacionais e mutirões) são formas de organização voltadas ao fortalecimento da cidadania, a gestão democrática e a luta por moradia de qualidade.

b) Conjunto Palmeiras – Banco Palmas. É um caso emblemático (França Filho, 2006) de promoção da Economia Solidária articulada à luta urbana em busca da melhora de condições de moradia. Embora seja uma experiência localizada (um bairro da periferia de Fortaleza) ela é conhecida pela criatividade da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras em construir uma “rede solidária de produção e consumo local envolvendo: microcrédito para produção, cartão de crédito voltada para o consumo solidário, moeda social, loja solidária e diversas unidades produtivas”.

c) Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável. O Movimento Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis (MNCMR) surgiu no final da década de 1990. O MNCMR promove a organização autogestionária dos catadores e catadoras de material reciclável sob forma de cooperativas e associações. Uma das experiências de cooperação mais conhe-

cidas é da de Belo Horizonte (a Asmare), com mais de 15 anos de existência, que teve seu início com a atuação da Pastoral da Criança junto aos lixões. O MNCMR faz parte do Fórum Lixo e Cidadania que é um amplo Fórum que congrega entidades governamentais e organizações e movimentos sociais.

No caso do movimento sindical, além da Confederação Nacional dos Agricultores – que promoveu a criação da União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) – e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (Fetraf/Sul) – que articulou a criação do Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária (Cresol), com atuação do meio rural –, temos um forte envolvimento do sindicalismo urbano na Economia Solidária. Exemplos desse envolvimento no interior do movimento sindical são a criação da Associação Nacional de Empresas de Autogestão (Anteag), da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT) e da União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol).

a) Associação Nacional de Empresas de Autogestão (Anteag) foi criada em 1994 com o objetivo de apoiar e acompanhar as experiências de recuperação de empresas falidas realizadas pelos trabalhadores por meio da autogestão. Geralmente, as experiências de recuperação de empresas falidas são iniciativas de trabalhadores ligados ao movimento sindical que encontraram na autogestão alternativa de ocupação para os trabalhadores diante do quadro de desemprego em massa.

b) A Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT) surge no final da década de 1990 como estratégia já incorporada pelas instâncias da Central Única dos Trabalhadores para apoiar formas alternativas de organização dos trabalhadores num contexto de crise do próprio movimento sindical diante do desemprego e da crescente informalização do mercado de trabalho. Foi criada em 1999 para promover a constituição, fortalecimento e

articulação de empreendimentos autogestionários, buscando a geração de trabalho e renda, através da organização econômica, social e política dos trabalhadores, inseridos num processo de desenvolvimento sustentável.

c) União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil. (Unisol). A Unisol também surge no interior da Central Única dos Trabalhadores. No ano 2000 sua abrangência era limitada ao ABC Paulista e em 2004 passou a ter abrangência nacional. O objetivo da Unisol é organizar, representar e articular as cooperativas, associações e outros empreendimentos autogestionários da Economia Solidária. Assim o movimento sindical reconhece a cooperação autogestionária como uma forma inovadora de organização dos trabalhadores para sua incorporação nos processos produtivos, assegurando representação sindical aos mesmos.

Estes são alguns exemplos de como a Economia Solidária pode ser entendida como uma resposta, dos movimentos sociais, aos limites impostos pela conjuntura política e econômica para consolidar os avanços em suas conquistas democráticas, no âmbito da cidadania e dos direitos.

Da democracia à autogestão

A emergência da Economia Solidária no âmbito dos movimentos sociais abre novas perspectivas de abordagem da questão do impacto político dos movimentos sociais e da noção de sociedade civil que se gestou em torno da teoria dos movimentos sociais.

Maria da Glória Gohn, ao fazer um balanço sobre a teoria dos movimentos sociais constata que: “a consolidação dos movimentos sociais enquanto estruturas da sociedade civil foi um projeto que, na década de 1990, será reconhecido como não realizado, embora seja apontado não como um fracasso, mas sim como um projeto utópico” (Gohn, 1997, p. 286).

A questão é que essa percepção pessimista em relação aos movimentos sociais se equivocou, por pautar-se em uma concepção demasiadamente politizada de sociedade civil. Com isto quero afirmar que a noção de sociedade civil somente obteve a sua inteligibilidade nas teorias dos movimentos sociais, na medida em que as múltiplas sociabilidades, práticas e movimentos sociais foram identificados como parte de uma sociedade politicamente organizada ou de uma sociedade socialmente organizada para a política.

Neste “social pensado politicamente” (Schiochet, 2005), os movimentos sociais, enquanto estrutura da sociedade civil, foram vistos quase que somente como realidades predispostas à política e à cidadania. Uma das razões possíveis para este viés pode ser atribuída à excessiva preocupação normativa ao avaliar o impacto político dos movimentos sociais. Pretendeu-se identificar, a partir da sociedade civil, as relações de poder existentes na sociedade e imaginar formas práticas de transformá-las pela democracia e pela cidadania. Assim, a predominância da problemática política conduziu as análises a um dilema que foi bem sintetizado por Pedro Jacobi ao afirmar que

“no Brasil, os estudos sobre os movimentos sociais urbanos têm se pautado por explicitarem argumentos controversos em torno do seu papel no contexto da sociedade, oscilando entre a ênfase no seu caráter político, enquanto agentes de transformação e a explicitação de suas limitações políticas” (Jacobi, 1987).

Dessa forma, de acordo com as consequências para o desenvolvimento da sociedade civil (no sentido de torná-la mais robusta frente ao Estado), as práticas e movimentos sociais ofereceriam uma base para uma visão otimista ou pessimista em relação às possibilidades de construção da democracia, da ampliação da cidadania, ou da constituição de uma esfera pública.

Nessa perspectiva, o contexto de crise política, social e econômica foi visto como uma derrota da sociedade civil ativa e mo-

bilizadora de sujeitos sociais conscientes de seus interesses. Como resultado disto, o eixo das análises passou a se deslocar para a compreensão das consequências do predomínio da lógica do mercado (liberalismo) e para as formas de degeneração dos movimentos sociais (burocratização, institucionalização, desmobilização), tornando quase invisível o caráter de experimentação e criação dos movimentos sociais. No entanto, é mister reconhecer que do ponto de vista da mobilização política houve o que os próprios protagonistas dos movimentos sociais denominam de “descenso do movimento de massas” ao longo da década de 1990.

A emergência da Economia Solidária vista como uma proposta que surge no interior ou no contexto dos movimentos sociais no enfrentamento das crises e das contradições abre a possibilidade para recuperarmos a noção de sociedade civil para *além* (e não para *aquém*) da dinâmica da política, da cidadania e dos direitos.

Para Lefort (1987) “a democracia enfrenta a incerteza de seus fundamentos, isto é, a incerteza sobre a substância dos laços sociais”. Talvez este seja o principal desafio a ser incorporado pela noção de sociedade civil (a necessidade de compreender a “substância dos laços sociais”). Certamente, a Economia Solidária não oferece bases suficientes para isso, mas o fato da cooperação e da associação estarem presentes de forma enfática nos movimentos sociais em suas estratégias de resistência e lutas pelos avanços democráticos reforça a necessidade de enfrentamento da questão da substância dos laços sociais posta por Lefort.

A Economia Solidária procura reinscrever o exercício do poder nas práticas cotidianas e na organização da viabilidade produtiva das comunidades e organizações sociais. Nesta condição a luta por direitos, as conquistas democráticas e a cidadania pressupõem um enfrentamento de questões relativas à cooperação e associação das pessoas. Uma das hipóteses mais profícuas apresentadas pelo pensamento social é a de que uma das bases

da cooperação é a reciprocidade. Assim sendo, para a existência da Economia Solidária as pessoas se obrigariam a contribuir mutuamente para o exercício de alguma atividade que terá proveito comum.

Com a reciprocidade a lógica deixa de se inscrever somente no campo do direito e da cidadania (com base na existência de indivíduos conscientemente interessados) para se inscrever, igualmente, no campo da obrigação mútua e da contradição entre interesse-desinteressado e desinteresse-interessado. Portanto, as explicações sustentadas no princípio de que a cooperação é resultado da ação de indivíduos interessados e conscientes de seus interesses, próprias da visão politizada da sociedade civil, passam a ser insuficientes para a compreensão dos movimentos sociais e suas formas de organização.

O princípio da reciprocidade³ é o fundamento do ato cooperativo. O ato cooperativo é o ato que torna real a existência de um coletivo (seja sob a forma de cooperativa, de associação ou grupo). No caso do direito cooperativo a lei reconhece claramente essa especificidade. Os atos cooperativos são aqueles praticados entre as pessoas (cooperativa é uma sociedade de pessoas e não de capital/coisas), entre os associados e as cooperativas, entre as cooperativas e seus associados e entre as cooperativas entre si. O caráter de reciprocidade do ato cooperativo torna-o diferente de qualquer outro contrato na sociedade (em especial, os contratos mercantis).

Para a Economia Solidária o ato cooperativo é decisivo. Pois, embora o que defina a *Economia Solidária* seja o fato de que o trabalho cooperativo tem como objetivo a realização de uma atividade econômica, é mister reconhecer que sua capacidade econômica (a viabilidade) reside mais no ato associativo e

³ Sobre o princípio de reciprocidade, ver Temple: *Reciprocidad y Comunidad*, 2000.

cooperativo do que no acesso e posse de bens materiais. Também é preciso considerar que é no caráter recíproco do ato cooperativo que reside a especificidade da Economia Solidária frente à concorrência mercantil.

No entanto, no caso do ato cooperativo a reciprocidade não se apresenta como um princípio alternativo ao princípio do intercâmbio mercantil. Pelo ato cooperativo se estabelece uma relação que se contrapõe a força da arbitrariedade das coisas (personificada no proprietário e seus representantes) sobre as pessoas. No ato cooperativo fundamenta-se a autogestão coletiva que configura o conjunto dos direitos e compromissos que os sócios assumem entre si e entre eles e o empreendimento.

Assim sendo, a teoria da reciprocidade não pode se referenciar apenas nos processos das trocas. Ela deve abrir possibilidades para a análise do desenvolvimento de organizações econômicas autogestionárias, pois nesse caso a luta democrática deixa de ocorrer apenas no campo da disputa política pela igualdade de direitos e se apresenta como ação direta pela apropriação das diversas atividades econômicas (da produção até o consumo) e sua organização mediante a socialização dos meios necessários ao seu desenvolvimento, da cooperação solidária entre as pessoas envolvidas e da gestão democrática das decisões. Nesse sentido, a emergência da Economia Solidária seria uma retomada, não somente das formas de organização econômicas comunitárias e de reciprocidade próprias das populações que não foram diretamente subordinadas ao modo de acumulação capitalista e mantiveram suas populações organizadas de maneira não capitalista, mas, principalmente, das experiências socialistas⁴ que proliferaram desde o início da industrialização capitalista.

⁴ Singer é o autor que mais têm demonstrado a propriedade de relacionarmos a emergência da Economia Solidária com o movimento mais geral dos trabalhadores em torno do cooperativismo autogestionário, em especial,

No entanto, esta reinvenção da Economia Solidária ocorre numa conjuntura marcada pelas consequências sociais da expansão do novo liberalismo econômico e da derrocada do socialismo real. Nesta condição a Economia Solidária, com suas organizações autogestionárias, não está inserida, como em momentos pretéritos, nos processos revolucionários socialistas como foi o caso das diversas revoluções ocorridas no leste europeu, da revolução espanhola ou mesmo da experiência do socialismo autogestionário da Iugoslávia. Ela é reinventada no enfrentamento social pela afirmação da radicalização da experiência democrática a partir dos limites das possibilidades de expansão das organizações econômicas não capitalistas que se afirmam num contexto de forte expansão da mercantilização capitalista mundial⁵ e da crescente monopolização e oligopolização dos mercados. Condição que estabelece as bases históricas para o desenvolvimento da autogestão circunscrita às experiências de gestão democrática dos empreendimentos econômicos solidários.

Segundo Singer o modo como as empresas são administradas talvez seja a principal diferença entre economia capitalista e solidária (Singer, 2002). Isto se explicaria em função dos diferentes objetivos que orientam essas duas formas de organização econômica. Na economia capitalista a administração procura dotar as empresas de capacidade competitiva e lucrativa enquanto na Economia Solidária a gestão deve dotar os empreendimentos de capacidade econômica democrática e socializante.

Em tese nas empresas capitalistas a gestão teria caráter instrumental, no sentido weberiano, de adequação dos meios aos fins

aquele que deu origem aos princípios históricos do cooperativismo internacional desenvolvido pela experiência de Rochdale (Singer, 2002).

⁵ A mundialização é para Chesnais resultado de dois movimentos interligados, mas distintos: “a longa fase de acumulação do capital e as políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento das conquistas sociais” (Chesnais, 1996, p. 34).

e nas empresas solidárias seria de caráter substantivo na qual os próprios fins deveriam caracterizar os meios. Nesse sentido, somente no primeiro caso poderíamos nos referir à ideia de eficiência econômica para justificar a hierarquia e a heterogestão.

No entanto, argumentos como os formulados por Castoriadis (1983) procuram demonstrar que a gestão das empresas capitalistas não é meramente instrumental em função de sua eficiência competitiva. A hierarquia no controle e a heterogestão também são fins em si mesmos na medida em que são os meios da apropriação por uma direção especializada do controle sobre a totalidade do processo produtivo num contexto de trabalho alienado e de divisão forçada do trabalho. A função da hierarquia de fábrica é “em última análise, subtrair ao controle operário as condições e modalidades de funcionamento das máquinas, tornando a função do controle uma função separada” (Gorz, 1979, p. 83). Isto é, a função da hierarquia está na própria reprodução da heterogestão e sua consequência concreta é a desqualificação dos trabalhadores e a degradação do trabalho (Braverman, 1980). Situação que não se altera com a adoção de modelos e técnicas de gestão que valorizam o envolvimento, a participação e a qualificação dos trabalhadores cujo sentido é tão somente diminuir a resistência ao trabalho alienado e conciliar o processo de trabalho ao processo de acumulação.

Este é o mesmo argumento de Castoriadis ao afirmar que a heterogestão cumpre duas funções: uma decorrente da estrutura social e a outra relativa à sua legitimação (Castoriadis, 1983). No primeiro caso, uma das funções mais importantes da hierarquia é organizar a coerção, impor uma disciplina e resolver conflitos que decorrem do próprio sistema hierárquico da autogestão que aliena os trabalhadores das decisões sobre as tarefas que lhes compete desenvolver. A segunda função diz respeito à própria legitimação da heterogestão fundada na ideia de que há uma relação necessária entre saber/competência e decisão. A decisão cabe

àqueles que “sabem” ou possuem mais “competência” originando a separação hierárquica entre os que decidem (responsáveis pela gestão) e os que executam.

Por sua vez a autogestão significa que aqueles que realizam determinada atividade decidam *o que devem fazer* e *o como fazê-lo* nos limites da própria atividade a ser desenvolvida. Caso a atividade seja organizada coletivamente, como é o caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), a decisão deverá ser tomada pela coletividade dos membros sócios do empreendimento.

Isto significa que nos EES seus membros decidem e não alienam o seu poder de decisão a outrem. O que, segundo Singer, exige duas condições: a primeira é a de que todos os sócios se informem do que ocorre no empreendimento e das alternativas disponíveis para a solução dos problemas e a segunda diz respeito ao envolvimento com os problemas e eventuais conflitos que exigem opções e decisões a serem tomadas (Singer, 2002). Esse envolvimento, além de exigir esforço adicional comparado ao trabalho alienado, pode comprometer a confiança e a solidariedade coletiva. Neste sentido, a autogestão coletiva tem como um dos seus principais desafios a própria prática da autogestão diante do perigo de sua degeneração em favor da delegação do poder por desinteresse ou pela adoção da “lei do menor esforço”.

No entanto, a autogestão, mais do que uma característica central para identificar a Economia Solidária e diferenciá-la da gestão capitalista, é apresentada como a condição necessária para a existência e fortalecimento dessas formas “alternativas” de organização econômica, na medida em que, na Economia Solidária a autogestão transforma-se em força produtiva e econômica.

Essa proposição foi apresentada por Razeto (1983), pioneiro no reconhecimento da Economia Solidária na América Latina, ao sustentar que a existência de relações comunitárias, da cooperação solidária e da autogestão no interior das organizações

econômicas populares resultava em efeitos concretos quanto ao seu resultado econômico.

Gaiger (2009, p. 183) também sustenta este argumento ao afirmar que “pesquisas caucionaram a tese de haver uma simbiose entre as práticas de cooperação e autogestão e os imperativos de eficiência e desempenho econômico”. O que significa que a própria racionalidade autogestionária pode assegurar vantagens quando se trata de objetivos econômicos e sociais.

No entanto, a Economia Solidária não se limita a uma disputa de racionalidades de gestão de empreendimentos econômicos cooperativos. Ela foi se conformando em um movimento social específico e passou a incidir sobre a agenda da democracia política. Ao (re)politizar a economia, a autogestão não se configura somente como uma experiência microeconômica de gestão de cooperativas e associações, mas requer uma nova forma de intervenção do Estado na economia.

A (re)politização da autogestão

Por outro lado, a Economia Solidária que surgiu dos movimentos sociais vai se constituindo como um movimento social específico. E, desta forma, vai politizando o próprio campo da Economia Solidária. Isto é, busca dar visibilidade pública a certas identidades coletivas (por exemplo: empreendimento econômico solidário), traduzir as carências destes empreendimentos na forma de direitos, organizar em fóruns, redes, mobilizar e aglutinar os esforços na reivindicação de políticas públicas. Há uma busca pela institucionalização dos direitos próprios da Economia Solidária.

Há a construção de um sujeito político. Por exemplo, em 2004 com a realização do 1º Encontro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários, que foi o primeiro momento no cenário público em que o sujeito da Economia Solidária se

reconhece como trabalhador/a sócio/a de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Os EES realizam atividades econômicas (de produção, de distribuição, de trocas, de consumo, de crédito, entre outras) considerando os princípios de cooperação, autogestão, solidariedade. Além dos empreendimentos econômicos, o campo da Economia Solidária (França Filho, 2006) tem a participação das organizações e entidades, que embora não se organizem necessariamente pelos princípios da Economia Solidária (que já foram apresentados anteriormente), têm desempenhado um papel importante de apoio, assessoria e acompanhamento aos empreendimentos (são ligadas ao movimento sindical, igrejas, universidades e ONGs). O movimento da Economia Solidária foi construindo sua identidade na forma de uma carta de princípios e na elaboração de uma plataforma de proposições para o seu fortalecimento.

Assim, na medida em que a Economia Solidária foi se constituindo enquanto movimento social ela passou a incorporar a “lógica da politização” própria dos movimentos sociais na conformação da sociedade civil. No caso do movimento da Economia Solidária isto representa dois desafios ainda não suficientemente enfrentados:

a) A Economia Solidária se desloca do contexto dos movimentos que a originaram para constituir um campo específico de conflito e lutas. Ainda há por parte dos movimentos sociais uma dificuldade de compartilhar tal deslocamento. Concretamente isso significa que algumas questões estão ainda sendo pautadas. Por exemplo: Qual o campo de disputa das questões relativas à autogestão das cooperativas e associações de catadores ligadas à trajetória da luta dos catadores? O Movimento Nacional de Catadores ou o Fórum Brasileiro de Economia Solidária? Qual é o espaço de disputa da autogestão inerente à experiência do movimento sindical? O movimento da Economia Solidária ou o próprio movimento sindical?

b) No entanto, ao procurar construir uma identidade própria e deslocar-se do contexto dos movimentos sociais a Economia Solidária coloca a questão do ato cooperativo na agenda pública e politiza-o traduzindo-o numa questão de direito. Isto está presente, por exemplo, na reivindicação de um estatuto jurídico próprio para a Economia Solidária e reconhecimento de suas especificidades. De certa forma ao fazê-lo a Economia Solidária propõe uma ressignificação do conjunto de direitos que foram publicizados por outros movimentos. Outro exemplo é a questão do crédito. Para o movimento da Economia Solidária já não se trata somente das carências relativas ao acesso ao crédito (como no caso dos pequenos empreendedores), mas da forma que será organizado o serviço de crédito. Nesse caso, há uma proposta de que o crédito seja organizado e ofertado por processos que implicam a existência do ato cooperativo (cooperativa de crédito, fundos rotativos, bancos comunitários, entre outros)

Assim sendo, é de maneira contraditória que o movimento da Economia Solidária elabora suas alternativas emancipatórias nos limites da “politização” própria dos movimentos sociais. Por exemplo, a experiência da autogestão é uma alternativa que o movimento sindical apresenta frente aos limites impostos pelo desemprego e precarização. Por sua vez, é o movimento da Economia Solidária que ressignifica o tema da solidariedade no campo da política e da reivindicação de direitos e ampliação da cidadania. Isso coloca outras questões: que direitos reivindicar para criar as condições necessárias à prática da autogestão e da solidariedade na economia?

Na medida em que a Economia Solidária se apresenta como um movimento que torna pública certas questões relativas às carências das experiências dos empreendimentos econômicos solidários sob a forma de reivindicação de direitos ele se volta para o Estado e se mobiliza em torno das políticas públicas necessárias para assegurar tais direitos.

No Brasil, a atuação de governos com ações e programas de apoio à Economia Solidária configura uma experimentação importante de construção da política pública de Economia Solidária. Nesse processo foi importante a atuação de governos municipais que incorporaram as potencialidades da Economia Solidária como estratégia de ação de geração de trabalho e renda e de inclusão social de setores excluídos ou organização econômica da economia informal.

A visibilidade da política de Economia Solidária esteve relacionada menos à demanda e mobilização do movimento social e mais associada à relação feita por governos “democráticos populares” entre o caráter popular e democrático de suas gestões e as exigências de responder a crise social para a qual havia expectativa de ações concretas. A participação nos governos de gestores recrutados junto aos movimentos sociais que apoiavam a Economia Solidária foi importante para articular a atuação do governo com a sociedade civil (e vice-versa).

As políticas de apoio à Economia Solidária obtiveram destaque com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária pelo governo federal, no ano de 2003. A partir de uma incipiente articulação entre entidades nacionais que atuavam com a Economia Solidária e de gestores públicos de governos⁶ municipais e estaduais (GT Brasileiro de Economia Solidária) no âmbito da realização dos Fóruns Sociais Mundiais surge a proposta, encaminhada ao governo federal (eleito em 2002) de implementação de uma política nacional de apoio à Economia Solidária. A Secretaria Nacional foi criada em 2003, mesmo momento em que foi fundado, na III Plenária Nacional de Economia Solidária, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Em 2006 ocorreu a

⁶ Com programas de Economia Solidária no Estado do Rio Grande do Sul e nas principais capitais do país (Porto Alegre, São Paulo, Recife e Belém) criaram-se condições políticas para a formação de uma Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária – Rede de Gestores.

I Conferência Nacional de Economia Solidária e a instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária, significando avanços no processo de institucionalização de espaços públicos de participação e controle social sobre essa política. Os avanços reconhecidos quanto à atuação do Estado no apoio à Economia Solidária não minimizam a percepção de que ele tem sido residual para consolidá-la como uma estratégia da sociedade civil (dos movimentos sociais) de reorganização socioeconômica para enfrentamento da crise social (Schiochet, 2009).

O importante é considerar que a Economia Solidária está, de forma crescente, sendo incorporada à agenda pública, o que coloca em debate o potencial de articulação entre as estruturas de reciprocidade (próprias do ato cooperativo) e as estruturas próprias do princípio redistributivo (Polanyi, 1980) ou reciprocidade centralizada vertical (Temple, 2000).

Pelo ato cooperativo as pessoas estabelecem compromissos mútuos entre si, entre elas e o empreendimento coletivo e, no caso da relação entre empreendimentos (sob forma de redes, cadeias, complexos, organizações de segundo ou terceiro grau) há uma relativa generalização da reciprocidade. No entanto, na medida em que a reciprocidade é uma referência circunscrita ao “campo da Economia Solidária”, esta permanece como um “implante” cooperativo numa sociedade dominada pela concorrência mercantil e pela alienação da organização heterogestionária.

Situação da qual derivam as dificuldades da Economia Solidária de inserção no mercado, de concorrência com os princípios do intercâmbio mercantil. A concorrência com o mercado impõe à Economia Solidária constrangimentos para o estabelecimento do ato cooperativo. Basicamente, o problema se traduz pela questão do tempo. Enquanto na troca mercantil o tempo é imediato, pois não se estabelece relações recíprocas entre as pessoas, no ato cooperativo o tempo é incerto e a relação entre as pessoas é reversível (Temple, 2004).

Disto decorre a lógica da necessária articulação entre fortalecimento da democratização e ao mesmo tempo dos “laços sociais” próprios do ato cooperativo. Em outros tempos, trata-se da complementaridade contraditória entre o princípio da reciprocidade e o princípio redistributivo, para utilizar os termos de Polanyi, 1980).

Assim, a política pública de apoio à Economia Solidária deve ser suficientemente ampla e com poder para reverter a alocação de recursos públicos em favor do princípio da reciprocidade presente nos atos cooperativos. Pois, sem avanços nos direitos que assegurem a efetivação do princípio econômico da redistribuição, as práticas de Economia Solidária estarão condenadas à marginalidade ou à mera intersticialidade.

Nesse sentido, o principal desafio para o movimento da Economia Solidária diz respeito à sua articulação com os movimentos sociais que “inventaram” a Economia Solidária como resistência e experimentação de novas potencialidades emancipatórias. Por outro lado, tal desafio depende igualmente do reconhecimento pelos movimentos e organizações sociais de que o “ato cooperativo” constitui uma questão fundamental em disputa no campo da cidadania e da luta por direitos.

Referências bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Vitória. Democracia e Cidadania. *Revista Pólis* n. 14. São Paulo, 1994.
- BONDUKI, Nabil. *Habitação e autogestão. Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.
- BRASIL. Lei 11.326, de 12 de julho de 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

- CASTORIADIS, Cornelius. *A experiência do Movimento Operário*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- CHESNAIS, François. *Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz do popular. Movimentos Sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.
- FRANÇA FILHO, Genauto C. Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, Genauto C.; LAVILLE, Jean-Louis ; MEDEIROS, A. e MAGNEN, Jean Philippe. *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 259-268.
- GAIGER, Luiz Inácio. Empreendimentos econômicos solidários. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (orgs.) *Dicionário internacional da outra economia*, Coimbra: Almedina, 2009, p. 181-187.
- _____ (org.). *Sentidos e experiências da Economia Solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- HAGUETTE, Tereza M. F. *O mito das estratégias de sobrevivência*, Fortaleza: Editora UFC, 1982.
- IBAMA, Reservas extrativistas. <http://www.ibama.gov.br/resex/resex.htm>.
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. Boletim Informativo Bibliográfico. *Vértice*, n. 23. Rio de Janeiro, 1987, p. 18-34.
- LANNON; Christophe de. *O nascimento do sistema CRESSOL*. A origem de uma inovação organizacional. 2006. Pode ser obtido em http://www.cresol.com.br/site/arquivos/conteudo_down/Christophe_de_Lannoy.pdf
- LEFORT, Claude. *A invenção democrática. Os limites da dominação totalitária*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- NUNES, Edson. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política, n. 17. São Paulo, Cedec, p. 67-93.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.
- RAZETO, Luis. Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, M. e GUTIÉRREZ, F. (orgs.). *Educação comunitária*

- ria e economia popular*. São Paulo: Cortez, 1993, p. 34-58 (Col. Questões de Nossa Época, n. 25).
- SCHIOCHET, Valmor (2009). Políticas Públicas. In: CATTANI; A. D., LAVILLE; J. L., GAIGER; L. I., HESPANHA, P. (orgs.). *Dicionário Internacional da Outra Economia*. Coimbra: Ed. Almedina, p. 268-272, 1993.
- SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.
- _____. Economia Solidária. In: CATTANI, Antônio David (org.) *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 116-125.
- TEMPLE, Dominique. Reciprocidad y Comunidad. Publicado por *In-auco*, Revista Iberomaricana de Autogestión y Acción Comunal, n. 35-36-37. Disponível em <http://reciprocidad.chez-alice.fr/recipro.html>, 2000
- _____. *Réciprocité et valeur*. Disponível em <http://dominique.temple.chez.tiscali.fr/>, 2004.

A construção da rede de políticas públicas de Economia Solidária no governo federal: notas de pesquisa

Gabriela Cavalcanti Cunha

Este texto trata da rede de políticas públicas de Economia Solidária no plano federal – considerando não apenas as relações que se estabelecem dentro e fora do Estado no âmbito do programa setorial a cargo da Secretaria Nacional de Economia Solidária vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE), mas também de outros programas, ações e projetos espalhados pelos órgãos federais e voltados total ou parcialmente para a Economia Solidária, e que compõem esta rede mais ampla.

Economia Solidária é termo de crescente reconhecimento para designar um conjunto diversificado de atividades econômicas (produção de bens ou serviços, comercialização, consumo, finanças) de base associativa e autogestionária. Solidariedade, cooperação e autogestão no plano econômico não são práticas novas, mas no Brasil emergem sob formas recriadas principalmente a partir dos anos 1980 e 1990, como uma das respostas dos trabalhadores às transformações do mundo do trabalho, em particular aqueles que estão há muito tempo fora do setor assalariado formal ou que nunca estiveram nele. Sua expansão contou historicamente com o apoio de organizações sociais diversas, como entidades religiosas, sindicatos e centrais sindicais, univer-

sidades, organizações não governamentais, movimentos rurais e urbanos. Mais recente é o apoio de agentes governamentais e a criação de estruturas e políticas públicas específicas – a princípio no plano local e estadual e, a partir de 2003, também no plano federal, com a criação da Senaes/MTE, encarregada do programa *Economia Solidária em Desenvolvimento* nos Planos Pluri-Anuais do governo federal 2004-2007 e 2008-2011, bem como pela articulação com outros órgãos federais. É nesse contexto que se configura complexa rede de relações não hierárquicas envolvendo atores dentro e fora do Estado em torno da formulação e execução de políticas públicas, e que constitui uma das dimensões de análise de pesquisa de doutorado em andamento.

A primeira seção deste texto trata de aspectos gerais das abordagens analíticas em torno de redes, sugerindo que estas trazem contribuições importantes para a análise da construção de políticas de Economia Solidária no governo federal, cujas características apontam para um caso do que a literatura vem chamando de *rede de políticas públicas*. A segunda seção traz um histórico e caracterização da rede, a partir de elementos empíricos extraídos da pesquisa. A terceira e quarta seções apontam, em caráter preliminar, alguns desafios que emergem em termos de institucionalização, gestão e coordenação da rede.

Redes de políticas públicas: para além da dicotomia indivíduo-estrutura no olhar sobre o funcionamento do Estado e a produção de políticas

Desde meados dos anos 1960 e mais fortemente a partir dos anos 1980, observa-se nos estudos de diferentes disciplinas que enfocam políticas públicas uma preocupação crescente em oferecer uma visão mais adequada sobre a participação de diferentes atores, incluindo não estatais, nos processos de produção de políticas públicas. Diante da constatação de que, em sociedades

complexas como as contemporâneas, esses processos raramente ocorrem por meio de hierarquias tradicionais do tipo weberiano, tampouco por meio de mercados autônomos, ganhou força a ideia de que, em vez disso, seriam produzidos por arranjos híbridos formados por um conjunto de relacionamentos entre atores individuais e/ou coletivos de naturezas, trajetórias e objetivos distintos. Entre as possíveis abordagens a respeito, vêm se destacando aquelas que, sob enfoques muitas vezes mais recriados e recombinações que propriamente novos, sugerem o uso das *redes de políticas públicas* como ferramenta conceitual e analítica.

A análise de redes de políticas públicas insere-se em uma tendência mais ampla dentro das ciências sociais de interesse pelas redes. De modo geral, a ideia de redes tem sido utilizada nas ciências sociais mais frequentemente como metáfora, a fim de sugerir uma representação de um campo constituído por interações entre atores diversos, como na Figura 1 do Anexo, extraída do primeiro *Atlas da Economia Solidária* (Senaes/MTE, 2006a).

Mas o foco preferencial nas interações e redes não surge agora nas ciências sociais, remetendo na verdade a precursores clássicos¹. O interesse renovado volta nos anos 1970, particularmente em trabalhos que se propõem a resgatar os vínculos entre sociologia e economia, entre eles Granovetter (1973), que muito

¹ Evidentemente a preocupação com as interações está sempre presente nas ciências sociais, mas em geral parte ou do foco nos atores individuais ou nas macroestruturas sociais. Para Marques (1999), uma das principais contribuições da análise de redes é redirecionar o foco para as próprias interações, recuperando a tarefa de uma (termo difundido por White, Emirbayer e outros), remetendo a precursores como Simmel. Mas pode-se acrescentar que a superação da dicotomia – que permeia toda a história do pensamento sociológico – entre os polos dos determinantes estruturais e da ação racional também ecoa os esforços antiutilitaristas para construir um “paradigma do dom” (Caillé, 2002), tributário de Mauss e seu célebre ensaio sobre vínculos (de rivalidade ou aliança) por trás da circulação de objetos e pessoas nas economias do dom.

contribuiu para popularizar a análise de redes a partir de estudos no âmbito da chamada “nova sociologia econômica”. Desde então, a análise de redes sociais ganhou espaço nas ciências sociais como procedimento metodológico, sobretudo para descrever padrões de relações de maior complexidade empírica². Nessa perspectiva, a proposta é o uso das redes como ferramenta analítica, em vez do já mencionado uso metafórico mais amplamente disseminado.

Isso significa reconstruir as redes a partir de dados empíricos, inclusive com a possibilidade de contar com sofisticados *softwares* de representação gráfica e análise quantitativa, o que não dispensa o uso de técnicas qualitativas para identificação e caracterização dos vínculos. A análise de redes se interessa não só pelos vínculos em si, mas também pelas características assumida pela própria rede, enquanto complexa estrutura social³. Os

² A possibilidade de aplicação analítica envolve inúmeros temas, mas alguns exemplos de estudos em que a análise de redes tem sido mais utilizada são: funcionamento de mercados, formação de identidade e mobilização coletiva em movimentos sociais, escolhas eleitorais e participação política, ou relações entre elites políticas e econômicas e claro, sobre o tema que nos interessa aqui, processos de formulação e implementação de políticas públicas. A respeito, ver Marques (2007), que também tem sido pioneiro na introdução do método no Brasil em seus estudos sobre o papel das redes em políticas urbanas municipais.

³ O foco na rede aparece principalmente em abordagens metodológicas de tipo quantitativo, neste caso debruçando-se sobre variáveis como: grau de intensidade e densidade das relações; centralidade de determinados atores e existência de atores isolados; e medidas de coesão e de equivalência estrutural, para determinar padrões de interação, influência, cooperação e competição. Já metodologias de tipo qualitativo tendem a focar menos na estrutura e mais nos vínculos analisados, a partir de técnicas como entrevistas em profundidade, análise do discurso ou observação participante. Esta pesquisa adota o segundo caminho, embora com a ressalva de que a oposição entre métodos quantitativos-qualitativos – existente, aliás, no conjunto das ciências sociais – seria um equívoco, e preferindo, em vez disso, na linha de Börzel (1998) e outros, considerá-los complementares.

atores que integram a rede podem ser pessoas, grupos, entidades ou organizações, a depender das escolhas analíticas do pesquisador, embora a grande maioria dos estudos sobre redes de políticas opte por reconstruir a rede a partir dos vínculos entre organizações (cf. nota 5). Os vínculos podem ser de vários tipos e conteúdos, não se limitando às relações formais entre estruturas organizacionais, mas, de modo talvez até mais relevante, também as relações informais. Podem ainda envolver tanto elementos e recursos materiais como imateriais, por exemplo informações e ideias, e ser de diferentes intensidades que valem a pena ser estudadas, trazendo à tona a ideia de Granovetter (1973) de que laços fracos são tão importantes como os fortes (embora por outras razões, como a comunicação com ambientes externos e com outras redes).

Nos estudos sobre políticas públicas e relações Estado-sociedade, os desenvolvimentos recentes em torno da noção de redes devem muito ao marco analítico da chamada “intermediação de interesses”, emergindo como alternativa às perspectivas pluralistas ou corporativistas (e suas versões renovadas) que durante muito tempo predominaram (Börzel, 1998). Porém, também adquiriram grande visibilidade na literatura sobre “governança”, em especial com a disseminação da noção de “governança sem governo” de modo ambíguo, a partir tanto da escola de corte liberal da “nova gestão pública” (*new public management*) quanto das abordagens participacionistas da política. Embora Peters e outros alertem que esta noção não encontre a mesma correspondência no mundo real, já que *governos continuam a governar*, não se pode negar o maior peso de redes e parcerias nos processos de produção de políticas públicas, tornando-os muito mais complexos (Peters & Pierre, 1998).

Há um extenso debate na literatura sobre as definições em torno do conceito de “rede de políticas públicas”, bem como sobre suas vantagens e desvantagens enquanto ferramenta analí-

ca (Börzel, 1998; Chaqués, 2004) ou mesmo se chega a constituir um novo paradigma teórico (Peterson, 2003; Raab & Kenis, 2007), ou, de modo mais amplo, os limites derivados da visão reducionista sobre as redes associada aos paradigmas utilitaristas hoje dominantes nas ciências sociais (Martins, 2010). Sem entrar nos meandros desse debate, é possível identificar algumas características básicas que parecem emergir das várias definições: a existência de uma *pluralidade de atores* envolvidos em relações (formais e informais) de *interdependência*; o caráter *continuado* dessas relações; o caráter *não hierárquico* destas relações; a *aposta* na colaboração e cooperação (o que, de novo, não significa que inexistam divergências e conflitos na rede); a possibilidade de que as relações sejam *rompidas* por um ou mais integrantes. São elementos que suscitam interessantes questões às políticas públicas, como por exemplo: o que garantiria relações não hierárquicas, já que os atores têm diferentes pesos (individuais e organizacionais)? Qual o grau de interdependência vinculada aos vários tipos de recursos envolvidos? Diante da pluralidade de atores e da natureza formalmente não hierárquica de grande parte de suas interações, como é possível coordenar e controlar decisões tomadas no âmbito da rede? Como introduzir mudanças e inovações nas políticas da rede, principalmente em redes mais fechadas, com núcleo restrito de atores? Como lidar com a possível ruptura (por exemplo, por rotatividade de atores, esvaziamento de espaços etc.), mesmo em redes supostamente institucionalizadas?

Para examinar de perto questões como estas, a literatura conta com várias tentativas de criar tipologias ou modelos de ampla aceitação. De modo geral, algumas das dimensões mais comumente encontradas na elaboração destes são (cf. Chaqués, 2004, p. 63-94):

- *número e tipo de atores* envolvidos na rede;
- *estrutura e grau de institucionalização* da rede: desde espaços de interação hipersocializados, com normas e

regimentos bem estabelecidos, como conselhos e comissões, até interações de caráter mais informal, como reuniões; e aspectos como frequência, duração e simetria ou reciprocidade dessas interações, tipo de coordenação de tarefas (hierárquica, horizontal, consultiva), natureza das relações (conflito, cooperação, competição) e estabilidade no tempo;

- *funções* da rede, relacionadas em sentido amplo ao chamado “ciclo” da política pública (ou etapas sobrepostas), como: canalizar o acesso de atores para discussão de problemas e formulação de alternativas; mobilizar recursos humanos, materiais e cognitivos para a implementação e gestão de medidas concretas sobre os problemas etc.;
- *padrões de comportamento*: aberto e orientado a buscar soluções inovadoras, ou fechado a fim de manter o *status quo*;
- *relações de poder*: dizem respeito ao grau de autonomia das organizações envolvidas; podem ser mais ou menos simétricas ou então envolver a predominância e controle do Estado ou, em vez disso, de determinados grupos sociais.

Por outro lado, a análise de redes também enfrenta críticas de ordem teórica e metodológica, sendo para muitos ambígua e mesmo desprovida de valor analítico, enquanto outros indicam a necessidade de complementação com outras abordagens, o que parece mais relevante e construtivo, no sentido de servir para aprimorar o olhar sobre as redes e não meramente abandoná-lo de todo. Uma destas críticas, talvez a mais frequente, diz respeito à dificuldade da análise de redes para explicar como se produzem *mudanças* nas políticas públicas, justamente por seu foco maior nos aspectos ligados à estabilidade. Aqui, contribuições potencialmente complementares às da análise de redes trazem um foco

decisivo sobre o papel das ideias e do conhecimento na produção de políticas, numa tendência crescente observada na ciência política, inclusive no Brasil (Faria, 2003). Outra crítica comum é a de que faltaria à análise de redes maior fôlego para se debruçar sobre o papel de normas e arranjos institucionais (Chaqués, 2004). Nesse caso, a suposição generalizada é a de que a análise de redes operaria melhor se empregada dentro de marcos teóricos neoinstitucionalistas, sob a compreensão de que as redes não operam no vácuo, e sim inseridas em contextos institucionais específicos – aliás, para alguns a análise de redes seria na verdade uma variante do institucionalismo (Peterson, 2003). No caso da pesquisa em andamento, cabe ressaltar a potencial combinação com elementos da crítica de base marxista, de modo a permitir um olhar mais detalhado sobre o mundo empírico da produção de políticas públicas no nível das redes e dos atores (ao qual em geral a análise macro do marxismo não desce), mas sem perder de vista a inserção destas políticas e das formas do Estado em um sistema de tipo capitalista, em especial os conflitos de classe que também nelas se manifestam, reunindo assim questões de ordem micro e macroanalíticas.

Histórico e principais atores da rede de políticas de Economia Solidária

Esta rede se materializa objetivamente no plano federal a partir de duas percepções normativas acerca da política, frequentemente destacadas dentro do próprio campo: 1) sua natureza transversal (na dimensão das relações dentro do Estado), envolvendo diferentes áreas setoriais, em maior ou menor grau, em formulação, financiamento, gestão, difusão, implementação; e 2) sua natureza participativa (na dimensão das relações Estado-sociedade), envolvendo atores não governamentais desde a gênese da Secretaria Nacional à construção de espaços de diálogo e

concretização de parcerias para execução das diversas ações e projetos.

A rede compõe-se de organizações estatais e não estatais (e atores nela inseridos)⁴, cujos vínculos e relações muitas vezes precedem a introdução do tema na agenda pública federal. O próprio universo da Economia Solidária envolve atores sociais muito diversificados, com os mais diferentes graus de organização e de autonomia em relação a outros atores, indo desde grupos de produção pequenos e em grande parte informais até fábricas recuperadas pelos operários em sistema de autogestão, passando ainda por cooperativas urbanas, associações de agricultores familiares e organizações de crédito e finanças solidárias. A Figura 1 do Anexo (elaborada ainda em 2005, portanto sem levar em conta novos atores e espaços de interlocução, como o Conselho Nacional de Economia Solidária) busca representar de modo esquemático este universo abrangente – que, no entanto, não é estático a ponto de poder ser representado em sua totalidade, já que as forças sociais no seu interior, bem como os vínculos entre elas, estão em permanente processo de construção e reconstrução. Na verdade, o campo da Economia Solidária no Brasil é mais amplo e mais antigo do que o movimento organizado que dele faz parte

⁴ Embora o foco da análise dessa rede seja as organizações que dela fazem parte, é preciso reconhecer que alguns indivíduos, mesmo representando suas respectivas organizações, exercem papel-chave dentro da rede, no sentido de que a participação daquela determinada organização não se daria do mesmo modo se o representante fosse outro – o que não deixa de ser um desafio de sustentabilidade para a rede. Este fato é fácil de comprovar ao se verificar a lista dos titulares e suplentes nos espaços institucionais da Economia Solidária, por exemplo, integrantes do Conselho Nacional e seus Comitês Temáticos, ou delegados e comissão organizadora nas Conferências Nacionais. A esse respeito, Marques (2007) chama a atenção para a dualidade indivíduo/organização sempre presente nas redes, já que grupos e instituições conectam-se muitas vezes por meio dos indivíduos que os constituem, e que exige do pesquisador fazer escolhas analíticas.

e que se reconhece na referência ao termo, daí a necessidade de se delimitar as diferenças entre as práticas de Economia Solidária em si e suas expressões organizadas, bem como as diferenças entre as iniciativas de Economia Solidária e as organizações que as apoiam, atuando como “agentes externos”, mas que também participam do campo como protagonistas, notadamente as chamadas “entidades de apoio e fomento à Economia Solidária” (como universidades, ONGs, entidades de caráter religioso, entidades sindicais etc.) e os gestores públicos de políticas de Economia Solidária no plano local e estadual, reunidos em rede própria, bem como federal.

Importante destacar também que a rede de políticas envolve principalmente organizações articuladas há mais tempo dentro do campo, adquirindo um caráter de comunidade mais fechada e homogênea, embora paralelamente exista, ao longo do tempo, uma espécie de aprendizado social e institucional que vai habilitando outras organizações, “novas” no mundo das políticas públicas e/ou da Economia Solidária, a também participarem dos processos. Alguns empreendimentos se relacionam diretamente com os órgãos públicos na formulação de políticas ou execução de projetos, mas via de regra esta relação é mediada por entidades de apoio ou redes e ligas/uniões de empreendimentos, que discutem e executam as linhas da política em parceria com as agências estatais. Outra coisa que chama a atenção no âmbito dessa rede é a presença de outras redes e fóruns, que estabelecem relações dentro da rede a partir de suas próprias articulações horizontais⁵.

⁵ França Filho (2006) interpreta esses fóruns e redes como novos tipos de organização no espaço público de um movimento de atores em busca de reconhecimento institucional (2006, p. 66-68). Na rede de políticas em análise, as redes e fóruns são formados por atores governamentais (como a Rede de Gestores de Economia Solidária, e o Fórum de Secretários de Trabalho) ou não governamentais (como Rede de ITCPs, Rede Cerrado, Rede Economia

Ao longo da expansão da Economia Solidária, algumas entidades e frentes de maior atuação na representação, articulação e/ou apoio a diferentes “vertentes” deste universo começam gradativamente a se consolidar como organizações (ou, em alguns casos, como redes) de referência nacional, que viriam a figurar entre os principais interlocutores na formulação e execução de políticas, principalmente federais⁶.

Mas os processos que desembocam na construção da rede em torno de políticas públicas nacionais são bem mais recentes: os relatos convergem para apontar as atividades da Economia Solidária durante as três primeiras edições do Fórum Social Mundial como espaço de referência dessa articulação no plano nacional, com a constituição informal de um Grupo de Trabalho

e Feminismo, Articulação do Semiárido, RBSES e Faces do Brasil), ou ainda mistos, como os Fóruns de Economia Solidária e de Segurança Alimentar. Os atores (indivíduos/organizações) que integram as redes e fóruns continuam estabelecendo relações próprias com outros atores, mas em determinadas ocasiões assumem a representação como rede ou articulação – por exemplo, todos os mencionados aqui (exceto FBSAN) integram o Conselho Nacional. Essa identidade de rede se faz tão forte em determinados temas que, na recente estruturação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, o reconhecimento dessa atuação diferenciada enquanto redes resultou na criação de um segmento específico.

⁶ O Quadro 1 (Anexo) mostra que foi a partir dos anos 1990 que se formou a maior parte das chamadas “entidades nacionais” (termo que não é o mais exato na maioria dos casos, já que não atuam em abrangência nacional, mas que continua a ser usado na medida em que são consideradas referência para a articulação do movimento, e grandes protagonistas em períodos e espaços-chave desta articulação, principalmente nacionalmente). Porém, algumas já existem há mais tempo, atuando em outros projetos de mobilização social, educação e geração de trabalho e renda, e só mais recentemente desenvolvendo projetos específicos de Economia Solidária. Registre-se que apenas quatro delas (Anteag, Concrab, Unisol e Unicafe) constituíram-se efetivamente enquanto centrais ou uniões de empreendimentos solidários, sendo as demais incluídas no quadro entidades de apoio e fomento, além da Rede de Gestores.

Brasileiro para organizar e mediar a participação nacional e internacional da Economia Solidária nos FSM. Em 2001, o chamado GT Brasileiro reuniu representantes de algumas das “entidades nacionais”, junto com atores do Departamento de Economia Solidária então existente no governo do Rio Grande do Sul. Nos dois anos seguintes, o GT ajudou a construir as atividades da Economia Solidária nos FSM, tornando-se gradativamente uma rede de referência para estes e outros espaços. Posteriormente, o GT foi sendo integrado por outras entidades⁷.

A partir do segundo semestre de 2002, a história da articulação das organizações de Economia Solidária no plano nacional confunde-se com a própria construção das políticas federais. Nesta época, representantes do GT Brasileiro elaboram uma carta ao governo Lula, recém-eleito, sugerindo a criação de uma política de Economia Solidária e um órgão para implementá-la. As negociações avançam e, durante o III FSM, anuncia-se o compromisso de criar a Secretaria Nacional, sob a direção do economista e professor Paul Singer, ligado ao Partido dos Trabalhadores e referência para o movimento da Economia Solidária no país. Vale ressaltar que esse espaço institucional específico não estava inicialmente previsto pelo governo Lula, mas os processos de mobilização para reivindicá-lo resultaram na criação da Secretaria, efetivamente instituída em junho de 2003.

Paralelamente, do lado da sociedade civil, a partir da 1ª Plenária de Economia Solidária, iniciam-se os debates e mobiliza-

⁷ Com exceção de Unisol, Unicafes e IMS, as outras entidades e redes relacionadas no Quadro 1 integravam o GT Brasileiro, e é como tal que inicialmente participaram da Coordenação Nacional do FBES – cuja composição seria alterada em 2008, na IV Plenária, para apenas entidades com representação em mínimo de 7 estados. As entidades que atenderam ao novo critério foram: Cáritas, Unitrabalho, Anteag, Rede ITCPs, Unicafes, Unisol e IMS (ver FBES, 2008). Também o Conselho Nacional incorporou várias dessas entidades em sua composição.

ções pela criação de um Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que aconteceria em junho de 2003, na 3ª Plenária. Desde sua criação, o FBES e suas entidades-membros ocupam o papel de interlocutores privilegiados da Senaes na sociedade civil, não só na expressão de demandas e na sugestão sobre as linhas da política, como também na própria execução de várias das ações e projetos, enquanto parceiros do poder público⁸. Este papel suscita questionamentos e conflitos que se acirraram sobretudo na segunda gestão Lula, mas não se pode negar que ao menos durante a primeira gestão o FBES adquiriu a posição de principal articulação da Economia Solidária na sociedade civil. Ainda assim, atores importantes na rede de políticas dialogam diretamente com órgãos de Estado sem passar pela mediação do FBES, por exemplo, movimento de catadores de materiais recicláveis.

A nova Secretaria foi implantada no Ministério do Trabalho e Emprego, opção que não ocorreu (e não ocorre) sem conflitos: se por um lado a criação de uma estrutura nacional de Economia Solidária reforçou desde o início a vocação transversal e intersetorial desta política, por outro a opção pelo MTE também marcou a centralidade do trabalho dentro desta intersetorialida-

⁸ Quanto à operacionalização dessa interlocução, o FBES constituiu inicialmente um , já que sua principal instância de decisão, a Coordenação Nacional, compõe-se de mais de 90 pessoas de todos os estados, inviabilizando reuniões frequentes. O CI e outras instâncias do “braço político” do FBES foram extintos no fim de 2005, sendo substituídos pela Coordenação Executiva. O FBES conta ainda com uma Secretaria Executiva que, na prática, assumiu papel ativo na interlocução junto ao governo (conforme decisão da própria Coordenação Nacional em 2006). Quanto à execução de ações, ressalte-se que o FBES não pode celebrar diretamente instrumentos de parceria com o poder público, dada a deliberação inicial, depois reforçada em 2008 na 4ª Plenária, de não se formalizar como pessoa jurídica. No caso das parcerias com o Estado que têm garantido a sustentabilidade das atividades do FBES, as entidades-membros têm se alternado na celebração dos convênios.

de⁹. Na prática, a transversalidade do tema se materializou em projetos, ações e políticas voltados total ou parcialmente aos públicos da Economia Solidária em vários órgãos federais. Grande parte das ações pertence evidentemente ao programa Economia Solidária em Desenvolvimento, mas também é possível identificar políticas de outros ministérios voltadas (mesmo que indiretamente) para o tema, às vezes de forma até mais relevante em termos de recursos e abrangência.

A configuração inicial dos diálogos “para dentro do Estado” buscou construir vínculos com outras áreas do próprio MTE, principalmente no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, com a execução em parceria com recursos do FAT de dois Planos Setoriais de Qualificação em Economia Solidária, voltados a redes em alguns setores (algodão, apicultura, fruticultura, metalurgia etc.), além da organização do segmento não assalariado no Fórum Nacional do Trabalho (2003), e participação na criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Destaca-se ainda, na construção da rede, os esforços para introdução do tema nas unidades descentralizadas do MTE, as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego (antigas Delegacias), que foram reestruturadas em 2007, passando a contar formalmente com núcleos ou seções de Economia Solidária em suas estruturas.

Fora do MTE, os interlocutores pioneiros da Senaes na construção de uma rede em torno de políticas de Economia Solidária foram os Ministérios de Desenvolvimento Social (MDS),

⁹ Embora aqui não se trate especificamente dos debates sobre o lugar institucional desta política, vale registrar sua relação com a existência de diferentes concepções dela, não necessariamente excludentes, mas que marcam a trajetória de afirmação da Economia Solidária na agenda pública federal: inclusão pelo trabalho, combate à pobreza, estratégia de desenvolvimento – esta última, concepção reivindicada pela própria Senaes e pelo FBES em seus principais documentos, e reforçada nas Conferências Nacionais.

Desenvolvimento Agrário (MDA), Educação (MEC) e Ciência e Tecnologia (MCT), até hoje vínculos importantes nesta rede. No MDS, os principais interlocutores na rede têm sido a área de *inclusão produtiva*, responsável por ação dentro do programa da Senaes visando públicos do MDS, e principalmente a de *segurança alimentar*, responsável por ações de apoio à agricultura familiar (agricultura urbana, sistemas coletivos de produção para autoconsumo em assentamentos, a reforma agrária em comunidades tradicionais etc.) e co-gestora, junto com o MDA, de um dos principais programas de interesse de empreendimentos solidários rurais, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No MDA, a rede envolve as áreas de *desenvolvimento territorial e agricultura familiar*, responsáveis por ações que estimulam a organização coletiva como estratégia de dinamização econômica nos territórios rurais, e a criação de relações comerciais diferenciadas a partir do apoio à diversificação de produtos e mercados com base na valorização de características específicas (em especial ligada à construção do Sies, em parceria com a Senaes, e ao plano de biodiversidade, em parceria com o MMA); além do núcleo de igualdade de gênero e raça, responsável por projetos de organização produtiva de mulheres rurais. Vale destacar que ações e programas voltados à agricultura familiar, em especial os programas de compras governamentais, como o PAA, ou o Pnae (merenda escolar) do MEC, têm sido muito importantes para a Economia Solidária, na medida em que parte expressiva dos empreendimentos solidários, como mostrou o primeiro mapeamento (Senaes/MTE, 2007), é formada por agricultores familiares. Já no MEC, o diálogo se dá principalmente com a área de Educação de Jovens e Adultos (institucionalizado em 2008 por meio de resolução do FNDE) e o programa Saberes da Terra (educação de jovens no meio rural), mas também de modo mais esparsos com a área de ensino técnico e profissionalizante. No MCT, o diálogo começou a partir do Programa Nacional de Incubadoras

de Cooperativas (Proninc), reativado após a criação da Senaes, e se fortaleceu mediante convênio entre Senaes e Finep para gestão e acompanhamento das ações de mapeamento, incubação e estudos, além de se fortalecer na construção das pontes com a área de ciência e tecnologia para a inclusão social no tema das “tecnologias sociais”.

Mas há projetos e ações orçamentárias de outros órgãos que vêm atingindo públicos da Economia Solidária em diferentes momentos desde 2004, tais como: fomento a cooperativas/associações de catadores do programa Resíduos Sólidos Urbanos, do Ministério do Meio Ambiente, sob coordenação do Grupo Interministerial e execução da Senaes; apoio – institucionalizado por portaria ministerial – a grupos produtivos de usuários de serviços da Saúde Mental na rede dos Centros de Atendimento Psicossocial (Ministério da Saúde); recursos do Ministério da Justiça para projetos de Economia Solidária, dentro do Programa Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); estudos e pesquisas em parceria com o Ipea; além de editais variados destinados total ou parcialmente à Economia Solidária, por exemplo: promoção de tecnologias sociais e apoio a redes de incubadoras de cooperativas (Ministério de Ciência e Tecnologia); incubação de centros autogeridos de pesca artesanal (Secretaria Especial – hoje Ministério – da Pesca); incubação de empreendimentos solidários na cadeia produtiva do turismo (Ministério do Turismo); prêmio a projetos de Economia Solidária da área da cultura (Ministério da Cultura); entre outras ações.

Mais intermitente tem sido a relação (mais de conflito que de consenso) com o Departamento Nacional de Cooperativismo, do Ministério da Agricultura – historicamente ligado ao setor das grandes cooperativas, principalmente do agronegócio, filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) – em espaços como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, ligado à Presidência da República, ou as instâncias do Mercosul.

Apesar das concepções divergentes e até opostas em relação à tradição cooperativista, os esforços foram no sentido de estabelecer este diálogo, inclusive com inserção de Mapa e OCB no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Paralelamente à construção de relações intergovernamentais, as bases do formato inicial de diálogos “para fora do Estado” consolidaram-se através de Grupos de Trabalho, integrados por representantes da Senaes (e em alguns casos outros órgãos federais) e das organizações de Economia Solidária e instâncias do movimento organizado com atuação nas diferentes subtemáticas ou temas transversais¹⁰. A construção conjunta da política à qual se faz constante menção nos relatos orais e escritos será operacionalizada inicialmente por meio desses GTs, concebidos como formas embrionárias do Conselho previsto na lei que criou a Secretaria, e do qual se tinha a expectativa de que fosse implantado ainda em 2004. Os GTs foram formalmente extintos após a implantação do CNES no fim de 2006, mas em vários casos praticamente os mesmos atores permaneceram na composição nos Comitês Temáticos do Conselho e outras instâncias específicas, como a Comissão Gestora Nacional do Sistema de Informações em Economia Solidária (CGN/Sies).

¹⁰ Ao todo, entre 2003 e 2006, chegaram a funcionar 8 GTs, cujas existências se desenrolariam de modo bem distinto, em função dos respectivos membros e temas em discussão: *Mapeamento*; *Finanças Solidárias*; *Marco Jurídico*; *Comunicação*; *Produção, Comercialização e Consumo*; *Formação*; *Políticas Públicas*; *Relações Internacionais*. Dos GTs criados, os que funcionaram mais ativamente foram os que tinham tarefas de curto e médio prazo, como os de Comunicação, Mapeamento, ou o sub-GT que elaborou a proposta de norma do Sistema de Comércio Justo e Solidário. Em geral não havia restrição ao número de participantes, porém a maioria dos GTs contava com um núcleo mínimo permanente, cuja composição frequentemente incluía, além de representantes de organizações com interesse e/ou acúmulo na temática específica, também colaboradores individuais (especialistas) que se destacavam na temática em questão.

Nessa dinâmica de relações iniciais entre Estado e movimento organizado, vale ainda ressaltar o apoio da Senaes à sustentação do FBES, sob a percepção de que um movimento articulado fortaleceria as próprias políticas e contribuiria para sua expansão e institucionalização, bem como apoio às atividades de criação ou incremento de Fóruns Estaduais, incluindo mediação com as DRTs para capilarização do tema.

Cabe chamar a atenção para o fato de que, mesmo reivindicando-se a transversalidade, o foco do movimento organizado no primeiro governo Lula permaneceu na relação com a Senaes. Só a partir do segundo governo Lula observa-se maior interação de várias entidades e do FBES com outros órgãos, como MDA e MDS, mas isso já num contexto generalizado de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil e das dinâmicas de interação e parceria, com tensões de parte a parte (como no caso do marco legal sobre repasses), paralelamente aos processos de reestruturação das próprias entidades da sociedade civil bem como do FBES, que, após a instalação do Conselho Nacional, deu início à rediscussão de seu papel, composição e bandeiras, culminando na 4ª Plenária Nacional.

Um dos objetivos da análise da rede de políticas de Economia Solidária é compreender em torno de quais temas ou problemas se estabelecem relações (de conflito ou aliança). O Quadro 2 traz exemplos neste sentido, agrupados em torno de “eixos de ação”, embora como exercício preliminar, ainda em vias de ser completado, detalhado e desagregado segundo tipos de parceria e de parceiros. A análise detalhada de relações como as exemplificadas no Quadro 2 pode oferecer pistas importantes sobre as razões que favorecem ou limitam os resultados em cada eixo de ação.

Apesar do histórico de articulação prévia dos atores de Economia Solidária, a materialização da rede de políticas em si começa a se verificar na prática só após a criação da Senaes, no começo sobretudo com parcerias construídas em torno do programa

Economia Solidária em Desenvolvimento, depois abrindo-se a outros programas setoriais. O quadro esboçado mostra que, ao contrário de outras políticas já estabelecidas na área social ou do trabalho e que se apoiam sobretudo no pacto federativo por meio da relação com Estados e municípios (como os Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social), as políticas de Economia Solidária têm dependido fundamentalmente da parceria entre órgãos públicos federais e destes com entidades e redes da sociedade civil para a execução ou acompanhamento da execução de projetos de pequeno ou médio porte. No caso da Senaes, com seus limites de recursos e de estrutura, se não fossem estas parcerias variadas, a execução das ações previstas seria simplesmente impossível. Mas também no caso das demais ações e projetos que, independente de relação ou não com a Senaes, também beneficiam mesmo que indiretamente a Economia Solidária, a operacionalização se dá predominantemente por meio de parcerias diversas com entes públicos e privados.

O Secretário Nacional tem mencionado frequentemente o número de 22 órgãos federais atuando com o tema (Singer, 2009). Em nossa pesquisa, verificamos esse mesmo número (embora não necessariamente os mesmos identificados pelo Secretário), tendo sido mapeados 17 Ministérios e duas Secretarias Especiais com *status* de Ministério com uma ou mais subáreas (coordenações, departamentos, secretarias etc.) interagindo na rede, além de uma autarquia (a Conab, do Mapa) e duas fundações públicas (a Funasa, ligada ao MS, e o Ipea, hoje ligado à SAE/PR). Se somados às cinco instituições financeiras públicas (BB, BNB, CEF, BNDES e a Finep, vinculada ao MCT) com interações na área, temos um total de 27 órgãos públicos federais com algum tipo de inserção na rede. Contudo, os tipos de vínculos variam bastante, podendo envolver desde a mera participação em reuniões de sensibilização ou divulgação sobre o tema (sem desdobramento subsequente em termos de parceria), passando por assento (como titular ou suplen-

te) no CNES e/ou outros espaços de discussão e formulação de políticas (Proninc, Sies, Comércio Justo e Solidário etc.), até disponibilização de recursos para financiar ações e projetos, e promoção de editais e linhas de apoio para execução de projetos sob gestão direta ou em parceria (via convênios e termos de cooperação). Assim, embora se afirme com frequência que “22 órgãos federais têm políticas de Economia Solidária”, na verdade o mais próximo da realidade seria dizer que esses órgãos mantêm ou mantiveram em algum momento algum tipo de interlocução com o tema da Economia Solidária (ainda que de conflito ou oposição, o que também é um tipo de relação), e é nesse sentido que são aqui considerados como atores dentro dessa rede de relações.

A princípio, levando em conta alguns critérios para tentar estabelecer maior ou menor envolvimento na construção e consolidação de políticas direcionadas total ou parcialmente à Economia Solidária (e lembrando que qualquer tentativa de classificação envolve sempre escolhas arbitrárias do pesquisador, ainda que baseadas em dados objetivos e subjetivos que emergem do campo empírico), podemos classificar os vínculos dos órgãos governamentais na rede como (1) fracos a moderados¹¹, e (2) moderados a fortes¹².

¹¹ Aqui a interlocução é mais esparsa e a execução, quando há, traduz-se em projetos isolados ou que envolvem a Economia Solidária de modo apenas implícito. Em alguns casos, até há representação no CNES, mas isso não se reflete em igual disseminação do tema pra dentro do órgão, como MDIC, MF, MI ou MAPA (Denacoop), em alguns casos até por divergências de concepção. Há aqueles no limiar para envolvimento mais forte que contudo não chegou a se concretizar conforme o esperado (MI, MME, MCidades, SEPIR), outros envolvem interações de modo mais indireto (como Conab, por meio do PAA). Aqui também se poderia encaixar órgãos vinculados à Presidência da República, como Casa Civil e Secretaria Geral, cujas relações têm se dado em assuntos específicos, como proposições de leis, projetos multilaterais, ou participação em conferências e conselhos.

¹² Aqui se encontra o núcleo de órgãos que pode ser considerado central na rede: além da Senaes/MTE, também áreas do MDA, MDS, MEC e a Finep (MCT). De modo um pouco mais moderado, com diferentes gradações, outras áreas

Além dos órgãos do Executivo Federal, a rede também inclui relações com o Legislativo, tanto parlamentares individuais como a Frente Parlamentar de Economia Solidária, lançada em 2007. No que se refere às relações com entidades de natureza não governamental, a rede inclui entidades de financiamento e apoio a projetos vinculadas a órgãos públicos, com destaque para a Fundação Banco do Brasil (FBB), e também universidades (e suas fundações) e ONGs de natureza diversa: ligadas a movimentos sociais rurais ou urbanos, ou a entidades religiosas, ou a entidades sindicais etc., além das instâncias organizadas como o FBES, que por sua vez também apresentou maior ou menor envolvimento de acordo com o eixo de ação.

A existência de parcerias e relações tão diversas, e em tantas áreas de atuação, indica a importância de se articular e coordenar a rede de políticas de Economia Solidária, porém permanecem vários desafios nesse sentido, como indicaremos nas próximas seções.

Desafios de institucionalização e sustentabilidade da rede

Com a inserção relativamente recente da Economia Solidária na agenda pública federal, suas políticas ainda podem ser consideradas em consolidação. Assim, também a rede dessas po-

do MTE (como Departamento de Qualificação e Superintendências) e órgãos que adotam a Economia Solidária menos como diretriz transversal de suas ações e mais como estratégia de atendimento a públicos ou problemas específicos, como: saúde mental (MS), catadores de material reciclável (MMA, MCidades, Funasa), pesca artesanal (MPA), turismo de base comunitária (MTur), cultura (MinC), tecnologias sociais (MCT), prevenção e combate à violência (MJ). Em alguns é preciso explicitar o tipo de envolvimento, por exemplo, MJ e MMA disponibilizam grande volume de recursos (proporcionalmente ao orçamento global), porém a execução é feita por Senaes e parcerias (governos de outras esferas ou entidades da sociedade civil selecionadas por edital), ficando o órgão financiador mais restrito às esferas de gestão.

líticas é atravessada por dinâmicas de construção, desconstrução e reconstrução de relações, como vimos, de desigual intensidade, entre os atores que dela participam. Mesmo assim, há ações no sentido de avançar em direção à institucionalização das políticas e também de sua rede, a começar pela implantação de um Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), já previsto na lei que criou a Senaes em 2003, mas só implantado efetivamente no fim de 2006¹³.

Outro passo importante para institucionalizar a rede transversal foi a realização de várias edições de cursos de formação em Economia Solidária para gestores públicos, tanto de outros Ministérios na esfera federal, como para gestores de outras esferas (em parceria com a Rede de Gestores). Além disso, uma das primeiras ações foi a realização de cursos para os servidores do próprio MTE, em especial os das unidades descentralizadas. Entre 2008 e 2009, por demanda do BNDES, foram formatados cursos especificamente voltados aos técnicos daquele banco público, envolvendo também servidores da Petrobras e Finep.

¹³ O CNES tem 56 membros, assim distribuídos: 19 representantes de , entre Ministérios, Secretarias Especiais e três bancos públicos (BNDES, BB e Caixa), além da Rede de Gestores e do Fórum de Secretários Estaduais do Trabalho; 20 representantes de , sendo 15 indicados pelo FBES, mais representantes de 5 ligas ou uniões de empreendimentos (Abcred, Ancosol, Concrab, Unicafes, Unisol); e 17 representantes de (além das que já integravam a rede há mais tempo, como Cáritas, ADS/CUT etc., também entraram entidades às quais até então a rede se abria menos, mas que também já dialogavam com a Economia Solidária em alguma medida, como o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, a Rede Economia e Feminismo, a Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas, ou a própria Organização das Cooperativas Brasileiras). Só os debates e negociações que levaram à escolha destes membros, de modo que se contemplasse minimamente uma diversidade de interesses e visões sobre o tema, já valeriam um estudo de redes de políticas por si só.

Marcos da institucionalização da rede em torno da política incluem ainda o lançamento da Frente Parlamentar de Economia Solidária, no fim de 2006, e a realização de duas Conferências Nacionais, uma em junho de 2006, convocada por MTE conjuntamente com MDS e MDA, e outra em junho de 2010, desta vez convocada pelo Conselho Nacional.

A institucionalização da rede também avança a partir da execução de ações concretas, como no Sistema de Informações em Economia Solidária – cujo modelo participativo envolveu rede ampla de parcerias entre governo e sociedade, incluindo a representação em todas as instâncias de gestão, tendo sido institucionalizado como registro oficial do MTE por meio de Portaria Ministerial em 2006 – e particularmente no Sistema de Comércio Justo e Solidário – cujo decreto, elaborado a partir de proposta do GT misto de governo e redes e organizações ligadas ao tema, foi firmado pelo presidente Lula em dezembro de 2010, junto com o decreto reconhecendo institucionalmente o caráter multi-setorial do apoio a incubadoras universitárias de empreendimentos solidários, e ainda em normativas reconhecendo ações e instrumentos de políticas em segmentos específicos, como a saúde mental e a educação de jovens e adultos. Ainda no sentido de reconhecimento jurídico da Economia Solidária na estrutura de governo federal, destaca-se a elaboração de projeto de lei para institucionalizar a política nacional (com previsão de criação de um fundo e de um sistema público), proposta que foi consensuada no âmbito do Conselho Nacional e atualmente encontra-se em campanha liderada pelo FBES para que seja submetida ao Congresso como lei de iniciativa popular.

Apesar desses esforços, a institucionalização em geral restringe-se a certas áreas ou subtemas, portanto com vários limites no sentido de garantir a efetiva sustentabilidade das políticas em andamento bem como da rede em torno delas. Experiências prévias de políticas locais ou estaduais de Economia Solidária mos-

traram que estas dificilmente passaram de políticas de governo a políticas de Estado, recuando ou mesmo desaparecendo com mudanças na passagem entre governos ou mesmo no decorrer do próprio governo. No plano federal, também há esse risco de descontinuidade, o que compromete bastante a consolidação da rede da política. Com a reeleição do governo Lula em 2006, o primeiro grande desafio de mudança não ocorreu, porém os caminhos dessas políticas e consequentes reconfigurações dessa rede permanecem em aberto a partir de 2011, tendo passado por uma primeira ameaça de descontinuidade após o envio ao Congresso de projeto de lei transferindo as atribuições relativas à Economia Solidária para uma futura Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa (depois retiradas, sob pressão de movimentos e organizações da Economia Solidária).

Desafios de gestão e coordenação da rede

Como se disse, essa rede chega a contar com um lócus institucionalizado de interação e articulação (Conselho Nacional), além da Secretaria ter sido originalmente concebida como espaço de coordenação dessa articulação com os demais atores estatais e não estatais. Na prática, porém, a coordenação da rede apresenta fragilidades, algumas delas internas à própria Senaes, ao CNES e às demais organizações de Economia Solidária, outras de caráter externo, mas que afetam a capacidade de governança da rede.

Em parte, os avanços e dificuldades da rede de políticas de Economia Solidária refletem a trajetória incomum da própria Economia Solidária em termos de articulação no plano nacional: conforme relatado, trata-se de movimento que se estabeleceu nacionalmente há pouco tempo e na mesma época que a própria política – ao contrário de outros movimentos, por exemplo sanitarista, na educação, pela reforma agrária etc., que são lutas históricas de muitos anos até conseguirem implantar

políticas públicas federais, e mesmo assim com embates que permanecem. Se por um lado a Economia Solidária alcançou rápida expansão e reconhecimento como tema a ser inserido na agenda política, a ponto de passar a contar com uma estrutura nacional – algo inimaginável há nem tanto tempo assim, no final dos anos 1990 –, por outro lado, ela é extremamente frágil em termos econômicos e sociais, como mostraram os dados do Sies. Apesar dos valores que orientam a Economia Solidária, valorizando a vida em vez do lucro, resistindo por meio de formas de “produzir para viver” nas palavras de Santos (2003), no dia a dia a maioria dos empreendimentos solidários está simplesmente lutando para sobreviver dentro do modelo de desenvolvimento capitalista.

Dentro do Estado, essas fragilidades também expressam o fato de que a concepção acerca da política de Economia Solidária está vinculada principalmente às áreas setoriais de geração de trabalho e de assistência social, e não propriamente enquanto política de desenvolvimento socioeconômico, como se pretende. Em consequência, não conta com os mesmos investimentos públicos pesados em tecnologia, crédito, bens de capital etc. destinados aos setores do desenvolvimento capitalista. A prioridade é mínima, pois a lógica neste modelo é de subordinação e concentração.

Um dos fatores que contribui para as dificuldades da Economia Solidária afirmar e reforçar seu próprio modelo de desenvolvimento é o relativo isolamento em relação a outras redes afins, além da fragmentação e das divergências entre seus atores, ou mesmo do não envolvimento de alguns deles.

A fim de melhorar a capacidade de governança da rede, seria estratégico para a Economia Solidária avançar na articulação com outros movimentos e lutas dos trabalhadores no campo e na cidade, mas sem perder a identidade do trabalho associativo e autogestionário. Embora a rede se pretenda inclusiva, há clara-

mente um “núcleo duro” de entidades – conforme vimos acima, a partir da trajetória do chamado GT Brasileiro e posterior inserção do tema nos órgãos federais – configurando o que se poderia chamar de uma comunidade de política (*policy community*), que dificulta a entrada de novos atores. Seria preciso, em vez disso, reconhecer a “força dos vínculos fracos”, nos termos de Granovetter, e apostar na interlocução com os atores da rede que estão relativamente menos envolvidos nos debates e ações que os atores mais centrais, mas que funcionam como uma ponte com o “exterior”, ou seja, as demais redes e organizações. No entanto, a própria frente ou articulação de entidades que teria nascido como principal interlocutora do Estado e de outros movimentos, o Fórum Brasileiro, tem enfrentado dificuldades para se afirmar como espaço de representação, e muitas vezes os diálogos ocorrem independente dele, mesmo no caso de entidades e organizações que o integram. O relativo isolamento em relação às demais lutas dos trabalhadores também se observa no caso da política nacional, apesar de parcerias que têm sido estratégicas para sua concretização.

Com tudo isso, observa-se um esvaziamento daquela que deveria ser a instância formal de coordenação da rede, o Conselho Nacional, particularmente por parte da bancada de governo. É provável que os problemas de legitimidade desse espaço institucional também tenham origem nas próprias limitações de atuação do Conselho, que tem caráter apenas consultivo, e não deliberativo (como por exemplo o Codefat, que gestiona FAT), até pelos recursos reduzidos e inexistência de um fundo federal específico para a Economia Solidária. Ao mesmo tempo, os esforços para consolidar a transversalidade em direção a ações coordenadas esbarram na lógica de “caixinhas” setoriais que caracteriza os processos de produção de políticas federais, contribuindo para sua fragmentação e pouca articulação – a começar pelo diálogo da Economia Solidária dentro do próprio MTE. Ademais, a Secre-

taria Nacional, que deveria funcionar como espécie de coordenação executiva dessa rede, tem suas próprias fragilidades internas, além de limites para executar a política de modo estruturado e sistemático – em alguma medida derivados da composição de forças egressas da Economia Solidária, com seus diferentes perfis e dificuldades de integração.

Por outro lado, pode-se afirmar que faltam instrumentos mais adequados à coordenação dessa rede, particularmente a existência de um plano multisetorial de ações, com definição clara de metas, responsáveis e prazos, e um fluxo maior de informações entre os atores, incluindo acesso a dados precisos de execução físico-financeira (não só dos projetos da Senaes mas também dos outros órgãos) para monitoramento e posterior análise e avaliação dos resultados, visando a retroalimentação da rede. Mas sistemas de monitoramento e avaliação ainda são incipientes (apesar de iniciativa da Senaes de construir um sistema próprio de gestão de processos e resultados em 2007, abortada diante da introdução do Siconv no ano seguinte), como de resto costuma ocorrer no conjunto de políticas federais.

Mesmo com essas lacunas, ao longo do curto período de existência dessa rede de políticas públicas, foram se abrindo brechas para avançar, como a formação de servidores, o interesse e parceria entre órgãos centrais ou nos Estados, a institucionalização de ações e de espaços de interlocução, ou a transição de mero apoio a projetos isolados para a realização de editais de chamada pública, avançando na consolidação das linhas de ação das diversas políticas. São indicadores do potencial de uma rede de políticas como esta, que podem em certa medida indicar o caminho em direção à ampliação de sua governança – desde que sob fatores externos favoráveis, a depender da conjuntura que atualmente se desenha no horizonte das políticas de Economia Solidária no governo federal.

Referências bibliográficas

- BÖRZEL, T. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *In: Public Administration*, 76 (2), 1998, p. 253-273.
- CAILLÉ, A. *Antropologia do dom: o terceiro paradigma*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- CHAQUÉS, L. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- FARIA, C. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), 2003, p. 18-51.
- FBES. *A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil*. Brasília: FBES, Secretaria Executiva, 2006.
- _____. Relatório Final da IV Plenária da Economia Solidária. Disponível em <http://www.fb.es.org.br>, 2008.
- FRANÇA FILHO, G. A economia popular e solidária no Brasil. *In: FRANÇA FILHO, G. et al. Ação pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2006, p. 57-71.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *In: American Journal of Sociology*, 78 (6), 1973, p. 1360-1380.
- MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41), 1973, 1999, p. 45-67.
- _____. Os mecanismos relacionais (Dossiê: “Métodos e explicações da política”). *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (64), 2007, p. 157-161.
- MARTINS, P. H. Redes sociais como novo marco interpretativo das mobilizações sociais contemporâneas. *In: Cadernos CRH*, 23 (59), 2010, p. 401-418.
- PETERS, G. & PIERRE, J. Governance without government: rethinking public administration. *In: Journal of Public Administration Theory and Research*, 8 (2), 1998, p. 223-243.
- PETERSON, J. *Policy networks (IHS Political Science Series, 90)*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2003.
- SANTOS, B. S. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Senaes/MTE. *Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005*. Brasília: MTE, Senaes, 2006a.

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

_____. *Relatório nacional – sistema de informações em Economia Solidária no Brasil*. Disponível em: <http://www.sies.mte.gov.br>, 2007.

_____. Atas das reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Economia Solidária. Disponíveis em: http://www.mte.gov.br/economia-solidaria/cons_default.asp, 2006-2010.

SINGER, P. Políticas públicas de Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. In: *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, 39. Brasília: Ipea, 2009, p. 43-48.

ANEXOS



Figura 1: Representação reticular do campo da Economia Solidária no Brasil (2005)

Fonte: Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005

Quadro 1: Entidades e redes de Economia Solidária: perfil, ano de criação e parcerias principais com Estado

NOME	ANO fund.	PERFIL	PARCERIA espaços de formulação	PARCERIA implementação direta
ADS/CUT	1999	Entidade de assistência e fomento, ligada a central sindical (CUT)	CNES (orgs. SC)	Projeto de sustentação do FBES (MTE)
Abcred	2002	Entidade representativa de instituições de microcrédito e crédito solidário	CNES (orgs. SC)	
Anteag	1994	Entidade de representação / assessoria de empresas autogeridas	CNES (EES), CGN/Sies	Recup. Empresas, Sies, projs associadas
Cáritas Brasileira	1956	Entidade de caráter religioso, ligada à CNBB. Atua com ES desde anos 1980	CNES (orgs. SC)	Funcionamento FBES (MTE e MDA), CFES Nac., Fundos Solidários, BR Local
Concrab (MST)	1992	Central de cooperativas agrícolas, ligada a movimento social rural	CNES (EES)	Projetos variados (FBB)
Fase	1961	ONG. Atua com ES desde os anos 1990	CGN/ Sies	Avaliação Proninc
Ibase	1981	ONG. Atua com ES desde 2000	CGN/ Sies	Estudos (Fundos etc.)
IMS *	1995	Entidade de caráter religioso	CGN/ SCJS (redes)	Comercialização (FBB e Editais) CFES Sudeste
Pacs	1986	ONG. Atua com ES desde 2000		
Rede de Gestores	2003	Rede de gestores públicos municipais e estaduais. Sem personalidade jurídica	CNES (bancada governo)	Projetos formação e edital curso especialização
RBSES	2000	Rede de indivíduos/ entidades, mobilizados via lista virtual e encontros. Sem personalidade jurídica	CNES (EAF) – desligada em 2010	Projetos encontros (FBB)

Rede ITCPs	1999	Rede universitária. Sem personalidade jurídica.	Proninc, CGN/Sies, CNES (EAF)	Várias ITCPs apoiadas no Proninc e/ou executam Sies e outros projetos
Unitrabalho	1996	Fundação que articula rede universitária. Atua com ES desde 2000	CNES (orgs SC), CGN/Sies, Proninc, CGN/SCJS (EAF)	Sies 2006, Suporte Nac. Catadores
<i>Unisol Brasil</i> *	2004	Central de EES, ligada a central sindical. Nasceu como união EES em SP	CNES (EES)	Empresas Recuperadas, NEATES, Brasil Local e projetos de filiadas
<i>Unicafes</i> *	2005	Entidade de representação / assessoria de Coop. de AF	CNES (EES)	II PlanSeQ Ecosol, MDA

Elaboração própria, com base em pesquisa de campo. Obs.: em construção.

* Entidade que não integrava a formação inicial do GT Brasileiro.

Quadro 2: Relações e parcerias na produção de políticas públicas

PRINCIPAIS AÇÕES E ATIVIDADES 2003-2010	PRINCIPAIS ATORES, PARCEIROS /OU INTERLOCUTORES
EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 1. CRÉDITO E FINANÇAS SOLIDÁRIAS	
• Articulação para criar Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado	MTE (Assessoria Especial e Senaes), bancos públicos, Abcred, Ancosol e operadoras/coop.
• Apoio a entidades que funcionam como bancos comunitários	Senaes, MTE, BB (Banco Popular), Inst. Palmas e Bancos da Rede BC's
• Apoio a projetos de fundos rotativos de crédito para EES em vias de estruturação	Senaes, MTE, MDS, MDA, BNB, ASA, FBES, FBSAN, CNBB, Cáritas e ONGs
• Linhas de crédito para segmentos específicos	BNDES, Senaes, MTE, entidades e redes
• Articulação para fundo próprio (não obtido)	Senaes, MTE e entidades GT Finanças, SAS, MDS, MCidades
EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 2. FORMAÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA A ES	
• Formação de gestores públicos (federais, estaduais e municipais) para atuar com ES	MTE (Senaes e SRTEs), vários ministérios, rede de gestores de ES, Enap, FBES e EES
• Formação de formadores/educadores de ES	Senaes, MTE, Secad, MEC FBES (GT Formação e Educação)
• Planos Setoriais de Qualificação em ES	MTE (Senaes e DeQ/SPPE), IPF, redes e ligas/uníões de ES
• Apoio a processos formativos e elaboração de materiais de ES dentro das políticas de EJA	Secad, MEC, Senaes, MTE, Fóruns ES e Fóruns EJA, CNAEJA, universidades, ONGs
• Turmas do projeto Escola de Fábrica em EES	Setec, MEC, Senaes, MTE, EES, centros de educação popular, escolas sindicais
• Apoio a incubadoras universitárias de EES (Proninc)	Vários ministérios (MTE, MDS, MEC, MS, MJ, MinC, SEAP, MTur), Finep, MCT, Forproex, Redes de Incubadoras, FBB, BB
• Centros de formação em Economia Solidária	Senaes, MTE, FBES, universidades, escolas sindicais e ONGs (parceiras executoras)
• Núcleos estaduais e temáticos de assistência técnica	Senaes, MTE, ONGs (parceiras executoras)
• Formação de agentes comunitários de desenvolvimento solidário para apoio e mobilização de EES (PPDLES/Brasil Local)	Senaes, MTE, MDS, MMA, MJ (desde 2008), Fubra (executora até 2008), ONGs e universidades (desde 2009)

EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 3. COMERCIALIZAÇÃO E REDES DE PRODUÇÃO E CONSUMO SOB FORMA DE ES	
• Organização nacional e apoio às feiras estaduais e nacional de ES	Senaes, MTE, MDA, Fund. Banco do Brasil, FBES, IMS (parceira executora)
• Construção do Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário (elaboração de norma jurídica)	GT Comércio Justo e Solidário (MTE, MDA, Sebrae Nacional, redes de ONGs e entidades ligadas ao comércio justo)
• Compras governamentais de produtos da AF organizada sob forma de ES (PAA Municipal – compra direta com doação simultânea – CDLAF)	Sesan, MDS, SAF, MDA, governos municipais, Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação
• Compras governamentais de produtos da AF organizada sob forma de ES (PAA Compra direta de coop. e assoc. – CPR doação/ CPR estoque)	Conab, Sesan, MDS, SAF, MDA, Cooperativas e associações e redes
• Apoio à agricultura urbana e periurbana (sob forma de ES) e sistemas coletivos de produção para autoconsumo	Sesan, MDS, SAF, MDA, MMA, Senaes, MTE, Ematers, governos estaduais, Cáritas, universidades, mov. rurais, FBSAN e FBES
Fomento à diversificação econômica e agregação de valor na AF organizada sob forma de ES (produtos e mercados diferenciados e SCJS)	SAF, MDA, Senaes, MTE, MMA, FBES, Faces, coops., redes e organizações de apoio
Talentos do Brasil Rural	SAF, MDA, MTur, MMA, Sebrae, mov. rurais
Dinamização econômica dos territórios rurais, esp. bases de serviço (com. e crédito) e sua articulação em sists. com. AF/ES (Secafes)	SDT, MDA, Senaes, MTE, Unicafe, Ancosol e Confesol, Faces e suas entidades, FBES, Coop. Sem Fronteiras
EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 4. MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	
• Proposta e acompanhamento de projetos: - revisão da Lei Geral do Cooperativismo - cooperativas de trabalho e Pronacoop - segmento de Finanças Populares e Solidárias - institucionalização da política nacional de ES	Frente Parlamentar de ES no Congresso Nacional + parlamentares envolvidos no tema, presidência da República (Casa Civil), ligas, uniões e organizações da ES (individualmente e/ou articuladas no FBES), OCB, Mapa (Denacoop), CNES (a partir 2007)

EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 5. INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS PARA PROMOÇÃO DA ES	
• Mapeamento nacional da ES e construção do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies)	GT Mapeamento, CGN (Senaes, Ipea, Finep, FBES, entidades e especialistas), CGEs, Universidades, órgãos públicos e ONGs, DRTs
• Campanha nacional de ES (material impresso e programas de rádio e vídeo)	GT Comunicação (Senaes, MTE e FBES)
• Desenvolvimento de estudos, pesquisas, metodologias e tecnologias sociais	Senaes, MTE, MCT, Finep, Ipea, Universidades e outras parceiras
EIXOS DA POLÍTICA DE ES: 6. INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE ES E DIÁLOGO SOCIAL	
• Organização e promoção das Conferências Nacionais de Economia Solidária (2006/2010)	MTE, MDS e MDA (2006), CNES (2010), FBES e entidades, redes, DRTs, governos
• Implantação de centros públicos de Economia Solidária	Senaes, MTE, governos municipais e estaduais, Rede de gestores
• Institucionalização de ações da ES nas unidades descentralizadas do MTE	MTE (Senaes, SRTEs, Secretaria Executiva), Fóruns Estaduais de ES
• Apoio ao funcionamento do FBES	Senaes, MTE, Fund. Banco do Brasil, MDA, ADS, Caritas
• Assistência técnica e investimento a empresas recuperadas em sistema de autogestão (+ linha de crédito: Pacea/ BNDES)	Senaes, MTE, BNDES, Anteag e Unisol e suas redes, Inst. Integra
• Apoio à organização e desenvolvimento de cooperativas de catadores de materiais recicláveis (+ linhas de crédito: BNDES e BB)	Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores, MMA, MDS, MCidades, MTE (Senaes), Funasa, FBB, BB, BNDES, Movimento Nacional Catadores (MNCMR)
• Apoio a iniciativas de Economia Solidária na área de cultura (Economia Viva + Proext Cultura)	MinC, MCT, MEC, Universidades (Proext Cultura) + ONGs e associações (Prêmio MinC)
• Apoio a grupos produtivos nos serviços de saúde mental	MS, Rede de CAPS, Rede Saúde Mental e ES, MTE (Senaes), incubadoras universitárias, Unisol
• Apoio à incubação de empreendimentos na cadeia produtiva do turismo	MTur, Finep, MTE (Senaes), MPA, incubadoras universitárias

<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a atividades pesqueiras e aquícolas sob forma associativa 	MPA (ex-Seap), MTE (Senaes), Comitê Gestor Proninc, incubadoras universitárias, Rede Solidária da Pesca e suas entidades
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio financeiro a organizações produtivas de mulheres rurais (Ater diferenciada, estudos, fomento à produção/comercialização) 	MDA (Aegre e outras unidades), MDS, Senaes, MTE, SPM, Rede Ater, movimentos de mulheres e setoriais de gênero, ONGs ou órgãos públicos (executoras)
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento a cooperativas e associações populares para construção de habitação de interesse social (crédito solidário) 	MCidades, Caixa Econômica Federal, cooperativas habitacionais
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio ao desenvolvimento sustentável de povos e comunidades tradicionais 	MDS, MMA, MDA, Seppir, Senaes, MTE, Fund. Palmares, MinC, Eletronorte, Fubra (exec. proj. etnodesenvolvimento 2004/2005), assoc. e redes dos PCTs nos comitês/conselhos
<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a projetos de ES para “inclusão produtiva” de beneficiários de transferência de renda (Bolsa Família) 	Saip, MDS, Senaes, MTE, FBES, Fóruns Estaduais, ONGs e entidades de apoio
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a EES e redes de artesanato 	Senaes, MTE, MDIC
<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a EES na pequena mineração 	DNPM, MME, Senaes, MTE (só até 2006), coop. e org. de mineradores, garimpeiros
<ul style="list-style-type: none"> • Ações integradas de ES no programa Luz para todos (expansão da eletrificação rural) 	Senaes, MTE, Eletronorte, MME, equipes PPDLES
<ul style="list-style-type: none"> • Conteúdos e práticas de ES nas políticas de inclusão digital, software livre 	ITI, Casa Civil e MCT (Casas Brasil), Senaes, MTE, FBES, Coop. de tecn. livres

Elaboração própria, com base em pesquisa de campo. Obs.: em construção

Reforma urbana e autogestão na produção da cidade: história de um ciclo de lutas e desafios para a renovação da sua teoria e prática

Coletivo Usina¹

Introdução

A luta dos trabalhadores pelo controle da produção, com a autogestão dos espaços de trabalho, se completa com a luta mais ampla pelo controle da vida e dos territórios em que ela se realiza. Isto é, existem afinidades mais do que eletivas entre autogestão na produção e a autogestão territorial. Administradores públicos, pesquisadores e militantes da causa de Economia Solidária, por isso, também deveriam se preocupar com a transformação dos nossos espaços de vida e a construção de uma Cidade Solidária. Do mesmo modo, os movimentos sociais, sobretudo os de luta por moradia, que tanto reivindicaram e ainda reivindicam uma cidade melhor e mais justa, não podem ocultar que um

¹ A Usina é uma assessoria técnica interdisciplinar que apoia os movimentos de luta por moradia e sem-terra na produção de seu espaço construído (habitações, centros comunitários, escolas, praças etc.). Foi fundada em 1990 e atualmente é composta por doze arquitetos, um advogado, uma artista plástica, um filósofo-documentarista, um cientista social e uma assistente social. Participaram diretamente da redação deste texto: Flávio Higuchi Hirao, Isadora Guerreiro, Pedro Fiori Arantes e Sandro Barbosa de Oliveira.

dos pontos de inflexão na luta de classe ainda é o controle dos meios e relações de produção pelos trabalhadores, organizados em coletivos de livres produtores associados. Há, portanto, um enlace entre formas de produção material e reprodução social nas quais o território é palco fundamental de ação para o avanço da agenda solidária e socialista. Daí ser mais que necessária a aliança entre movimentos sociais que reivindicam tanto a reinvenção do mundo do trabalho quanto dos espaços de vida na cidade (e também no campo).

A Comuna de Paris, de 1871, foi a primeira revolução social proletária e urbana da história, um exemplo de reunificação das cisões provocadas pela divisão social do trabalho e da segregação espacial, na qual os operários e o povo parisiense, desapossados de sua cidade e expulsos do centro pelas reformas urbanísticas do barão Haussmann², voltaram com força e reconquistaram-na. Seu legado esteve em propor as primeiras formas de autogestão, simultaneamente de produção e unidades territoriais.³

Portanto, mediados por um tipo de autogestão produtiva e territorial, os agentes podem lutar contra as tendências de “confinamento espacial” e “enclausuramento social”⁴ que incidem

² Haussmann comandou a remodelação de Paris após a revolução de 1848, com o objetivo de modernizar a cidade, ampliar as avenidas, de modo a facilitar a entrada de tropas e o combate às barricadas, e colaborou para instituir um mercado imobiliário em Paris. Ver Berman, Marshal. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

³ Sobre a Comuna de Paris de 1871 ver Lefebvre, Henri. *O fim da história*. Dom Quixote, 1971.

⁴ O sociólogo Louis Wacquant desenvolve estas noções para analisar os fenômenos de guetificação característicos das cidades estadunidenses. Nas cidades brasileiras há similaridades e diferenças quando se observa as favelas e os conjuntos habitacionais produzidos pelos governos de Estados nas periferias, os quais pretendemos problematizar. *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo, 2008.

sobre eles, viabilizando pontes e possibilidades de reunir sua diversidade num movimento político amplo em que a construção do poder popular, mediado pela dimensão de apropriação, pode expressar as dimensões material, espacial, simbólica, cultural, social e política ao trazer para a esfera pública os embates e contradições relegadas à esfera privada e ao revelar o espaço socialmente produzido e seus conflitos na produção e circulação, em favor da apropriação social desejada. Neste conflito espacial entre forças homogeneizantes e forças diferenciadoras a luta de classe tende a ser reconfigurada, diante de uma tendência de dominação estatal, por um lado, e de múltiplos conflitos societários, de outro, em que a distinção entre emancipação política e emancipação humana precisa ser retomada e realizada nos processos de lutas sociais de lutas por autodeterminação. A cidade é o palco deste conflito e das possibilidades do seu desdobramento.

Neste texto, dirigido a gestores públicos e militantes da causa da autogestão, da Economia Solidária e do cooperativismo, pretende-se apresentar a questão urbana nas suas potencialidades de entendimento e transformação do contexto social e político que nos encontramos hoje. Será primeiramente apresentada uma introdução ao tema, já inserindo o contexto brasileiro. A partir daí será feita uma reconstituição histórica da luta por Reforma urbana desde os anos 1960 até o momento da redemocratização. Nos anos 2000 há uma profunda modificação deste quadro político, com uma reestruturação institucional na qual os movimentos populares têm uma participação que deve ser melhor compreendida. Chegando ao momento atual, analisamos o principal programa habitacional do governo federal, o “Minha casa, minha vida”, e sua influência no cenário de organização popular e da ação do poder público. Por fim, será apresentada qual foi a alternativa autogestionária de ação da organização popular na produção da moradia, expe-

rimentada ao longo destes anos sobretudo em São Paulo, suas potencialidades e limites na nova ordem estabelecida. A partir deste panorama, poderá se discutir as possibilidades políticas de autonomia dos trabalhadores na produção e gestão do espaço urbano no Brasil hoje.

Conflitos urbanos no Brasil

A problemática urbana e seus conflitos estiveram por um tempo relegados ao segundo plano na história do pensamento e da teoria social, até mesmo ocultadas dos debates de diversas lutas sociais nas sociedades contemporâneas. Seus fragmentos aparecem inicialmente nas artes, poesia e literatura, e sua problematização em “ciências” parcelares, como o urbanismo, a arquitetura, a sociologia, a geografia etc., que procuram compreender o fenômeno mediante seu *modus operandi* inerente, fato que possibilitou uma apreensão parcial do fenômeno e de alguns de seus aspectos mais fundamentais, ainda circunscrito à fragmentação do seu movimento real⁵.

A dinâmica do espaço tende a revelar o conjunto de relações sociais contraditórias e conflituosas. No entanto, esse palco de disputas, lutas e conflitos tem nas cidades seu espetáculo mais dramático. A cidade como local permanente de moradia e trabalho consolidou-se historicamente quando a produção passou a gerar excedente, passando por diversas formas ao longo da história: a cidade como escrita, ao fixar a memória pela arquitetura; a cidade política, de aglomeração de indivíduos e organização da vida pública; a cidade como mercado, como consolidação da divisão do trabalho entre campo e cidade; e por fim a cidade do

⁵ Sobre a crítica às ciências parcelares e à fragmentação urbana ver Lefebvre, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2008; e *O direito à cidade*: São Paulo: Centauro Editora, 2009.

capital, que com a Revolução Industrial modificou as relações de produção ao universalizar a produção de mercadorias mediada pela relação capital e trabalho assalariado⁶.

Desde Engels⁷ estudiosos das cidades e da industrialização perceberam que, ao longo do século XX, cidades e metrópoles se expandiram no ritmo de crescimento das economias em suas sociedades. Neste processo histórico-social, a leitura da paisagem, como forma urbana que revela seus conteúdos e processos sociais, passou a ser uma condição para decifrar os conflitos urbanos. Como uma problemática social, o *urbano* demonstrou inúmeras interpretações e representações, e no Brasil chegou-se a apontar um deslocamento do conflito capital/trabalho para o de movimentos sociais/Estado ao longo dos anos 1980.

Em tal contexto, como identificar os conflitos urbanos, os agentes e mapear os conflitos nas cidades? Quais seriam as possibilidades de superação desta situação que vivemos? No cenário de regiões metropolitanas das capitais brasileiras torna-se cada vez mais necessário compreender os conflitos urbanos, até porque atualmente aproximadamente 85% da população brasileira vive em grandes cidades e metrópoles. As dimensões de trabalho e do viver estão cindidas por causa da distinção entre produção e reprodução social, decorrência da divisão social do trabalho e das formas de dominação da vida social, e o modo de vida urbano avança sob as diversas formas de vida tradicionais e rurais em diversas regiões.

⁶ Ver Rolnik, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

⁷ Friedrich Engels, em faz uma análise sociológica da situação e condições de vida dos operários em Manchester, e em sua problematizou em três níveis a questão da habitação. Neste último, ao discutir como Proudhon e a burguesia resolveram o problema da habitação, analisou as possibilidades de como os trabalhadores poderiam resolver o seu problema de habitação. Engels questionou toda a concepção de que o operário haveria de comprar sua moradia, e analisa sua condição social, ao estar à procura de trabalho e residindo em condições insalubres e precárias próximo aos locais de trabalho nas cidades, que nos remete a condição de mobilidade e lugar social.

No Brasil, as primeiras cidades nasceram no litoral e encostas do território durante o antigo sistema colonial, em decorrência da expansão colonialista portuguesa no território ao fixar vilarejos como base de apoio na exploração das riquezas naturais. Foram com estas bases que se organizou a sociedade e a economia, e suas cidades-coloniais e centros comerciais ligados à metrópole. Ao longo da história de formação social do povo brasileiro a questão da terra e de seu acesso aparece como central. Desde as capitânicas hereditárias, no período colonial, que consolidou a estrutura fundiária e familiar intocável; passando pela promulgação da Lei de Terras de 1850 que tornou a terra uma mercadoria, período de muitas revoltas e revoluções populares, ao delinear a consolidação do trabalho assalariado (livre) e a terra um cativeiro⁸; até as lutas por ocupações de terras nos campos e nas cidades ao longo do século XX, chegou-se ao período em que a produção social do espaço (cidade e moradia) e sua lógica de reprodução do capital voraz passou a definir a dinâmica de ocupação, comercialização e valorização imobiliária enquanto urbano em expansão.

Historicamente esse tipo de produção demonstrou uma contradição que residiu na combinação entre o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho com a dependência externa. O processo de industrialização se iniciou na década de 1930, mas se intensificou com a industrialização pesada nas décadas de 1950 e 1960. A cidade de São Paulo, por exemplo, até a década de 1950, não chegava aos limites do que é hoje o centro expandido (local de expansão das fábricas e do comércio no final do século XIX e início do XX). Com a industrialização ela cresceu vertiginosamente e até o ano de 2009 era considerada a quarta maior área urbana do mundo (em extensão e população).

⁸ Ver Martins, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Livraria de Ciências Humanas, 1979.

Os teóricos do modo de urbanização periférico, ao interpretá-lo ao nível da reprodução espacial das contradições entre capital e trabalho, mostraram-no como um tipo de produção capitalista do espaço e não apenas como reflexo da industrialização⁹. Neste processo de industrialização e urbanização periféricas, a força de trabalho brasileira trabalhava mais para manter a dupla exploração: a manutenção da taxa de mais-valia (trabalho excedente) interna e externa, que revelou a condição social da dialética da dependência¹⁰ de cidades em vias de degradação da vida social, em que a produção da riqueza gerou simultaneamente a pobreza.

Sérgio Ferro e Francisco de Oliveira demonstraram, no início dos anos 1970, que o rebaixamento da força de trabalho sustentou uma forma de acumulação que financiou sua expansão, isto é, o subdesenvolvimento, que, ao combinar-se com a dependência externa, produziu o mercado interno. Na dinâmica de produção social do espaço nas cidades brasileiras estaria presente um fenômeno social distinto e peculiar: o da autoconstrução. A autoconstrução está associada à condição social de se construir moradias com as próprias mãos, na qual trabalhado-

⁹ Intelectuais como Lúcio Kowarick, que com a noção de “espoliação urbana” demonstrou que a cidade não é apenas o espaço da reprodução do capital, mas de uma forma específica de sua produção; Francisco de Oliveira, em sua “Crítica a razão dualista”, apresentou o urbano com um dos principais exemplos da combinação entre atraso e moderno; Paul Singer procurou formular uma teoria d’*A economia política da urbanização*; Ermínia Maricato, Raquel Rolnik, Nabil Bonduki, Gabriel Bolaffi, e Rodrigo Lefèvre que juntos em *A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial* realizaram uma série de estudos históricos sobre o modo de urbanização periférico, a formação do mercado imobiliário no Brasil e a política de financiamento da moradia pelo Estado.

¹⁰ Em *Dialética da dependência*, Ruy Mauro Marini articula o caráter dependente das economias periféricas com a superexploração dos trabalhadores, como mecanismo fundamental da acumulação capitalista brasileira.

res assalariados constroem suas residências por meio da ajuda mútua. Há neste fenômeno um caráter constitutivo da combinação entre atraso e modernidade, pela qual a expansão urbana no Brasil teria se apoiado na construção clandestina e consentida da moradia. Desde o primeiro ciclo de expansão econômica do país, e com a industrialização, a autoconstrução brasileira casou-se com o processo de expansão de um tipo de capitalismo dependente, por meio da combinação entre rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e a construção das casas das classes trabalhadoras, passando a ser vista como um tipo de “sobretabalho”¹¹.

A industrialização brasileira acompanhada pela urbanização do país confirmou a hipótese de que a autoconstrução se generalizaria nas cidades brasileiras e reforçaria a exclusão da classe trabalhadora do mercado formal de terras e de moradias urbanas. Esta forma de ocupação do espaço urbano passou a ser uma condição necessária para a acumulação capitalista no Brasil, ao incluir como sua componente interna a fragilização do trabalho assalariado, num momento de formação e expansão da classe trabalhadora e do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da sua produção capitalista, a cidade é dominada por diversos agentes que atuam de forma estrutural, ativa ou passiva. Proprietários de terras, incorporadoras imobiliárias, construtoras, agentes de crédito, prestadoras de serviços urbanos (como transportes, lixo, saneamento etc) atuam na cidade como num jogo imobiliário em que o território é suporte e

¹¹ Francisco de Oliveira, em 1972, demonstrou esta hipótese e esboçou uma crítica à autoconstrução como sobretabalho. Sérgio Ferro foi um dos primeiros a interpretar os efeitos da autoconstrução no rebaixamento do custo da força de trabalho. Em *Nota sobre o vício da virtude*, 2006, responde a Francisco de Oliveira, demonstrando que este problema não poderia ser totalmente causado pela autoconstrução, mas principalmente pela ampliação do exército industrial de reserva.

produto de seus negócios. Esses agentes, por intermédio da segregação socioespacial¹², procuram definir a produção de suas localidades e os espaços que lhes privilegiem na partição da renda imobiliária, com infraestrutura (água, esgoto, energia, ruas etc.), serviços (escolas creches, bancos, *shoppings* etc.), acessibilidade (metrô, trem, ônibus, calçadas, avenidas etc.) e vizinhos “desejáveis”, enquanto que a localidade dos trabalhadores, em boa parte produzida pela autoconstrução, padece pela precariedade das conquistas do direito à cidade.

Tais localidades são produzidas igualmente pelo Estado e por empresas privadas sob forma de concessão, que distribuem os serviços e equipamentos urbanos de forma desigual. Movidos por mecanismos ideológicos, que preparam o terreno para os incentivos aos negócios imobiliários através de um discurso político de “interesse público”, são expressos nas seguintes ações: legitimar uma política de combate ao comércio informal; expulsão de pobres dos centros e de áreas com potencial de valorização imobiliária, após criminalizá-los; consolidar mecanismos públicos de arrecadação para “reinvesti-los” em determinadas regiões¹³; realizar Operações Urbanas e Revitalização de bairros tradicionais e centrais; incentivos fiscais, entre outros; ao consolidar no discurso e na prática o consentimento da população em geral sobre um tipo de cidade.

¹² Flávio Villaça em *Espaço intraurbano no Brasil*, 1998, denominou segregação socioespacial a separação e ação das elites por meio de mecanismos políticos, econômicos e ideológicos. O autor formulou também a noção de vetores de expansão, ao estudar cinco capitais brasileiras (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, entre outras), demonstrando que os vetores de expansão das elites e das classes trabalhadoras no espaço urbano de cidades que seguem uma dinâmica similar são também eles semelhantes, sempre numa mesma direção e opostas espacialmente.

¹³ Como é o caso do Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) no município de São Paulo.

A expansão do urbano, ao tornar o espaço social mercadoria complexa na garantia de maiores lucros, busca localidades onde a terra é mais barata¹⁴, embora ainda não haja infraestrutura. E seu histórico está assentado na ilegalidade como regra que teve, no cortiço, a moradia do escravo liberto, e na favela, a moradia do subproletariado urbano – suas expressões negativas da urbanização periférica. A renda da terra, a valorização e especulação imobiliária tornaram-se expressões de valorização do capital no espaço urbano. E sua produção no espaço expressão da cidade das elites e da cidade dos pobres, ao tornar o espaço urbano um negócio e sua produção um jogo (imobiliário) entre ganhadores e perdedores.

A economia brasileira vive atualmente um clima eufórico pela retomada do crescimento, com um forte investimento na produção capitalista do espaço, na qual predominam grandes construtoras, empreiteiras e políticas públicas subsidiando-as. Das dez construtoras mais lucrativas das Américas, sete são brasileiras¹⁵. As construtoras Norberto Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, MRV, Gafisa, WTorre, entre outras, estão por trás das principais obras de infraestrutura urbana, malhas viárias, hotéis, metroviárias, edifícios comerciais, estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014, entre outros.

Os megaeventos Copa do Mundo de 2014¹⁶ e Olimpíadas 2016 estão inseridos nas estratégias urbanas de consolidação do

¹⁴ Em *A propriedade contra a posse*, Ricardo Baitz demonstra como se expressam as mudanças introduzidas com o Estatuto das Cidades num processo que fragmenta a propriedade em elementos distintos, tais como posse, propriedade, direito de construir e direito de superfície. Esses elementos são trabalhados enquanto uma necessidade do sistema.

¹⁵ A brasileira PDG Realt está em primeiro lugar no *ranking*, com lucro de US\$ 473,9 milhões no ano de 2010. A MRV é outro destaque, no terceiro lugar, com US\$ 380,8 milhões. Há ainda duas empresas dos Estados Unidos e uma do México na lista. Fonte: Economática.

¹⁶ Em diversos meios de comunicação há denúncias de irregularidades em licitações, superfaturamento e falta de transparência nos procedimentos. A

imaginário de um Brasil novo, que retomou o desenvolvimento e pretensamente irá melhorar a vida das pessoas. Mas como toda estratégia que define processos sociais, suas contradições se revelam nos conflitos oriundos da ação do Estado que ocorreram em favelas, como as no município do Rio de Janeiro devido à implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's); nas diversas paralisações e greves de operários nos canteiros de obras dos futuros estádios da Copa pelo país; nos diversos incêndios de favelas no município de São Paulo; nas remoções de favelas e loteamentos irregulares em diversas capitais para obras viárias e de acessibilidade; na construção de anéis viários e rodovias que atravessam comunidades tradicionais.

Parece que tais conflitos se manifestam de forma fragmentária e são aparentemente desconexos entre si, mas uma análise atenta tende a buscar seus nexos de ligação. Diversos agentes se colocam em movimento movidos por interesses e necessidades em torno de lutas pela conquista da terra, de financiamentos públicos, de moradia e projetos habitacionais, alguns de forma mediata e premeditada – empreiteiras, construtoras, agenciadores imobiliários, movimentos de moradia organizados, associação de moradores, assessorias técnicas etc. –, e outros de forma imediata – moradores despejados e/ou removidos, desabrigados de áreas de riscos e/ou favelas incendiadas etc., como formas e resultado da espoliação urbana (renda da terra e lucro imobiliário).

A dinâmica deste processo de dominância imobiliária e financeira não se limita à dimensão da moradia, por haver também as dimensões da produção (construção de fábricas, armazéns, estoques, galpões, habitação etc.); da circulação (transportes e

Copa do Mundo aparece se contrapondo aos problemas sociais que ainda não se resolveram no país. Em fevereiro de 2011, por exemplo, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou irregularidades nas licitações da obra do estádio do Maracanã no Rio de Janeiro.

malhas rodoviárias e ferroviárias); do comércio (lojas, *shoppings*, centros comerciais, hipermercados etc.) e do serviço (público: Poupatempo, repartições etc., e privado: *telemarketing*, telecomunicações, segurança etc.). Todavia, nas cidades brasileiras houve uma distribuição desigual da infraestrutura e equipamentos urbanos, que remete ao funcionamento e intervenção do Estado e das políticas públicas.

Em época de hegemonia imobiliária e financeira na produção capitalista do espaço, a lógica urbana que se impõe é a do processo de valorização do capital no espaço urbano, que demonstra os limites da legalidade do Estatuto das Cidades, uma lei progressista e inaplicável, e que se revela diante da implosão-explosão¹⁷ das cidades brasileiras num processo com pouca ou inexistente participação das populações atingidas pelos impactos das megaconstruções e verticalização vertiginosa, de piora na qualidade de vida e das cidades devido a circulação em massa que ocorre diariamente nas metrópoles, que baseia-se na mobilidade privada do automóvel, e dos mecanismos de valorização imobiliária que expulsa moradores de bairros tradicionais etc. Nestes termos, é importante retomar a história da luta por reforma urbana, o tamanho de sua ousadia e os limites que encontrou para se realizar.

A luta por reforma urbana no Brasil: origens e desdobramentos

A reforma urbana chegou tarde ao debate das Reformas de Base (reformas agrária, educacional, política e fiscal) que ocorriam no Brasil às vésperas do golpe de 1964, durante as mobiliza-

¹⁷ Implosão-explosão das cidades é uma noção usada por Henry Lefebvre em diversas obras para explicitar o que caracterizou como *zona crítica* do processo de urbanização em contraposição à industrialização nas economias centrais do capitalismo, ao transformar a cidade industrial em cidade urbana.

ções populares no governo João Goulart. A reforma urbana não se tornou uma bandeira nesse momento, apesar da situação crítica de moradia nos grandes centros urbanos, dada a urbanização acelerada do Brasil nas últimas décadas.

Em 1963, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) iniciam os debates sobre reforma urbana e habitação. A iniciativa vinha da classe profissional, pois naquele momento ainda não havia movimentos sociais pela melhoria das condições de vida nas cidades, como surgirão nas décadas seguintes. Alguns dos participantes tinham acabado de regressar do Congresso Internacional dos Arquitetos em Cuba – país que havia implementado um programa radical de reforma urbana nos primeiros anos da sua revolução.

Em suas resoluções, encontram-se as de controle sobre a terra para garantir a democratização do acesso à moradia:

dentre os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação, e que a sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstanciará numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias¹⁸.

No documento ainda estão indicadas as bases para um programa de democracia participativa na produção da cidade: “É de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”¹⁹. O golpe militar, contudo, encerrou a incipiente mobilização por reforma urbana.

¹⁸ Revista *Arquitetura*, n.15, julho de 1963.

¹⁹ *Idem*.

A surpresa foi que, após o golpe, a habitação social tornou-se uma das bandeiras do regime militar. O Estado montava o BNH (Banco Nacional de Habitação) e o SFH (Sistema Financeiro Habitacional) e estabelecia uma intervenção habitacional em escala inédita. O que antes do golpe parecia ser uma bandeira progressista, tendo em vista a quase ausência de iniciativas públicas, ganha outro sentido no momento em que o governo decide cooptar os trabalhadores através do imaginário da casa própria. Em carta a Castello Branco, Sandra Cavalcanti, futura presidente do BNH, revela quais as intenções que movem o Estado: “Achamos que a revolução [o golpe] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas”²⁰.

Apesar da construção em massa de 4 milhões de unidades durante os vinte anos de sua existência, o BNH destinou apenas 18% às famílias que ganhavam menos de 5 salários mínimos e que representavam 3/4 da população²¹. Como se sabe, o dinheiro do Banco vinha do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e foi pensado como uma poupança que retornaria a eles em forma de habitação, sem que o governo tivesse que despender recursos públicos. Entretanto, nem esta alternativa chegou a acontecer, uma vez que não foram os trabalhadores de menores rendimentos os grandes beneficiários do programa, mas as camadas médias e as empreiteiras, que eram, ambas, importantes apoiadoras do regime.

²⁰ Citada em Maricato, Ermínia. *Política habitacional no Regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

²¹ Dados sobre o BNH são apresentados por Gabriel Bolaffi em “Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema”, *In*: Maricato, Ermínia (org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-ômega, 1979.

A maioria dos trabalhadores continuou a resolver o problema da falta de moradia através da autoconstrução em loteamentos clandestinos na periferia. Essa “solução”, contudo, foi esgotando-se ao longo da década de 1970, na medida em que as terras escasseavam e encareciam e o Estado instituiu a Lei Lehman (6.766/79) contra loteamentos clandestinos. O acesso à terra, que funcionara até então como um mercado informal, passa a ser feito cada vez mais através de invasões de áreas públicas e de preservação ambiental, com a formação de favelas. No início dos anos 1980, a crise do SFH/BNH por sua vez esgota o que ainda existia de alternativa pública de provisão de habitações.

Ao mesmo tempo, durante a ditadura vão surgindo novas formas de ação popular, especialmente o que se convencionou chamar de “movimentos sociais urbanos”. O regime, ao bloquear os canais institucionais de representação popular, através de uma brutal repressão aos sindicatos, acabou estimulando involuntariamente formas de união popular fora do espaço de trabalho, nos bairros e vizinhanças da periferia. Com o apoio das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), a população começa a cobrar saneamento, educação, saúde, habitação, enfim a resolução de problemas que afetam seu dia a dia. O espaço do cotidiano torna-se então um novo lugar para a política e, não por acaso, as mulheres terão participação fundamental.

Pode-se dizer que, da mesma forma que o governo desloca o bate-boca entre classes para fora da discussão salarial através da repressão a sindicatos e da promessa da casa própria, os movimentos sociais, numa ação paralela, mas de certa forma oposta, deslocam a discussão para o âmbito dos direitos e das políticas públicas. Os trabalhadores urbanos, de forma mais ou menos organizada, percebem que num país de capitalismo baseado em baixos salários é importante ampliar o embate político para além da relação salarial, sem, é claro, abandoná-la, como se viu com o surgimento do novo sindicalismo no ABC paulista e do Partido dos Trabalhadores (PT).

Por sua vez, o distanciamento entre trabalhadores e Estado é crescente, produzindo uma desidentificação oposta à simbiose do populismo. Um governo militar que chegou à repressão sistemática como política de Estado não tinha mais para a classe trabalhadora as mesmas ambiguidades do pacto social anterior e, por isso, ela procurará libertar-se da sua tutela. Como explica Eder Sader, haverá um “questionamento do Estado como lugar e instrumento privilegiado das mudanças sociais”.²²

Entretanto, o estabelecimento dessa autonomia esbarra em diversas dificuldades. As novas reivindicações são muitas vezes específicas e momentâneas e podem ser facilmente respondidas pela política tradicional, impedindo sua expansão como luta por universalização de direitos e/ou pelo socialismo democrático. Da mesma forma, a falta de tradição democrática dificulta a organização popular autônoma e representativa, favorecendo as práticas clientelistas.

A combinação de povo organizado, por um lado, e esgotamento do BNH e do modelo de autoprovisão de habitação por outro, acaba dando origem a diversos focos dos chamados movimentos de moradia ou sem-teto. O Estado, desde Getúlio e especialmente após 64, criou o mito da casa própria, promessa que agora era cobrada em ocupações de terra e manifestações. Para isso colaborava a crise que o país vivia desde o fim do “milagre” e se acentuava no início da década de 80, devido à dívida externa acumulada e às mudanças no capitalismo mundial.

Neste processo de luta e ocupações, os movimentos por moradia trouxeram a público o problema da falta de habitação e novamente o tema da reforma urbana voltou à pauta. Se até então os trabalhadores resolviam a questão da habitação na clandestinidade e no anonimato, construindo na periferia com poupan-

²² Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ça e trabalho próprios, as ocupações, passeatas e manifestações noticiadas nos jornais rompiam o círculo de ferro que isolava a classe trabalhadora: sua reprodução social precisava ser debatida publicamente e não podia mais ser escondida.

Arquitetos que estavam em sindicatos, universidades e na fundação do Partido dos Trabalhadores também se articulam para retomar a luta pela reforma urbana, ao lado dos movimentos populares. No início dos anos 1980 surgem, vinculadas aos partidos de esquerda e pastorais, as primeiras organizações nacionais da luta pela moradia e reforma urbana: a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam) e a Articulação Nacional de Solo Urbano (Ansur). Durante o processo de formulação da Constituição Federal de 1988, essas articulações nacionais e seus diversos grupos regionais irão criar um movimento multisetorial de grande abrangência – o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) – que lutou para incluir no texto constitucional instrumentos legais que levassem à realização da função social da cidade e da propriedade no processo de desenvolvimento urbano.

Em 1988 é apresentada uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que conta com a assinatura de mais de 160 mil eleitores em todo o país. Apesar da pressão, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, dedicados à reforma urbana, ficaram 13 anos sem regulamentação. Durante esse período, a Emenda popular foi sendo modificada para então ser aprovada em 2001 como o Estatuto da Cidade – do qual trataremos a seguir, no item 3.

Os três princípios norteadores que orientavam a Plataforma de Reforma Urbana eram os seguintes²³:

²³ Como reconstitui Silva, Eder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação de Mestrado pela UFSCar, 2003.

1) *Função social da cidade e da propriedade urbana.* Fazer prevalecer o interesse comum e social sobre o direito individual e absoluto da propriedade. Trata-se de uma regulação do direito individual, sem infringi-lo. É uma exigência similar a do cumprimento da função social da propriedade rural para a reforma agrária;

2) *Direito à cidade e à cidadania.* O acesso à cidadania é visto de forma integrada ao direito à cidade, com lócus dos serviços e equipamentos urbanos (de educação, saúde, cultura etc) e de direitos complementares: ao lazer, à informação, à liberdade de organização, ao respeito à pluralidade étnica, sexual, cultural e religiosa;

3) *Gestão democrática das cidades.* Torna-se um pressuposto político para implementação dos dois outros princípios. Procura definir uma alternativa para as formas autoritárias e/ou paternalistas de ação do Estado: “uma nova forma de planejar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, feita por meio do reconhecimento e da priorização da participação popular”²⁴. Para tanto reconhece a cidade como palco de conflitos e interesses divergentes a serem mediados e ponderados na construção de prioridades das políticas públicas.

Enquanto era travada a “batalha legal” para o estabelecimento de uma lei constitucional de reforma urbana no Brasil, os movimentos sociais e partidos de esquerda procuraram implementar localmente esses princípios, mesmo na ausência de uma regulação federal. As administrações municipais foram o campo experimental que permitiu a construção de instrumentos de gestão democrática, como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e os Orçamentos Participativos (OPs), que instauraram novas dinâmicas políticas e sociais no planejamento das cidades. A grande referência foi Porto Alegre, mas a cidade que radicalizou

²⁴ *Idem.*

o OP em conferências que chegaram a discutir 100% do orçamento municipal foi Belém do Pará. Também foram instaurados Fundos, Conselhos e Conferências Municipais em vários setores da política pública, combinando instrumentos de democracia participativa e representativa²⁵.

De outro lado, como veremos, os movimentos populares de luta por moradia, além de avançarem na conquista do novo marco legal, passaram a defender uma nova modalidade de provisão habitacional pós-BNH: os mutirões autogeridos, que foram sobretudo testados na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) na cidade de São Paulo. A política habitacional realizada diretamente pelos trabalhadores, com seus assessores técnicos, indicava um caminho de desmercantilização da cidade e a produção de moradias de melhor qualidade. O mutirão habitacional, naqueles anos, representou um símbolo da conquista da cidade pelos trabalhadores, como parte da implantação do projeto democrático-popular da esquerda brasileira. O exemplo de mobilização do mutirão era visto como expressão concreta e alegoria dos trabalhadores construindo sua própria história.

O Estatuto da Cidade: a lei de reforma urbana e sua inaplicabilidade

Os anos 2000 foram marcados por importantes conquistas no quadro normativo e institucional, com destaque para a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Apesar de contemplada na Constituição Federal de 1988, a reforma urbana não contava com instrumentos legais que

²⁵ Os limites do “participativismo” para mudar estruturalmente o rumo das políticas públicas são discutidos por Ermínia Maricato em “Nunca fomos tão participativos”. In: *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2011.

permitissem sua efetivação – algo que faltava à lei que regulamentaria os dois artigos que abordavam, de forma genérica, o tema.

A aprovação do Estatuto foi considerada um dos principais marcos da luta pela reforma urbana no Brasil. A conquista de uma das leis mais progressistas do mundo, em conjunto com a recém chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência, fez com que o início dos anos 2000 fosse cercado por um clima de otimismo na luta pela reforma urbana.

O Estatuto disponibiliza instrumentos legais que podem ser utilizados contra a especulação imobiliária, induzindo a ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos. O principal instrumento com esta função é o IPTU Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos em caso de não cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto contempla instrumentos de regularização fundiária, reconhecendo os assentamentos precários como parte da cidade e possíveis de serem consolidados. Os principais instrumentos nesta área são as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem).

O Estatuto também abarca uma série de instrumentos de democratização da gestão urbana, contemplando a reivindicação dos movimentos sociais na participação nos processos decisórios sobre o espaço urbano. Assim, é prevista na Lei a formação de conselhos, audiências, consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, a gestão orçamentária participativa, entre outros. Seguindo o princípio da descentralização da Constituição Federal de 1988, o Estatuto confere aos municípios a aplicação direta de seus instrumentos. Para isso, os municípios devem aprovar suas leis locais que regulamentem os instrumentos do Estatuto, principalmente o Plano Diretor (que define o conceito de função social da cidade e da propriedade), e as leis específicas, como o IPTU Progressivo.

Em que pese a campanha por Planos Diretores Participativos, empreendida pelo Ministério das Cidades para todo o território brasileiro, o que se verifica na prática é a realização de planos pouco participativos, assim como ausência da regulamentação necessária à aplicação local dos instrumentos do Estatuto. Os princípios progressistas contidos na Lei Federal são, na maioria das vezes, apagados na correlação de forças locais.

Após dez anos contando com o Estatuto, o território das cidades brasileiras sequer iniciou uma mudança de rumo, como se esperava. Os instrumentos mais progressistas, como o IPTU Progressivo, praticamente não são utilizados; quando muito, os Planos Diretores listam o IPTU Progressivo em seu texto, sem no entanto dar parâmetros suficientes para sua aplicação (nota: remete-se a aprovação destes parâmetros para leis específicas, que nunca são aprovadas).

Se por um lado evita-se a todo preço o IPTU Progressivo, por outro se investe pesado nas Operações Urbanas Consorciadas, um dos instrumentos do Estatuto da Cidade extremamente benéfico para o mercado imobiliário – e problemático para a reforma urbana. Este instrumento possibilita áreas de exceção de legislação na cidade, nas quais os padrões de verticalização são flexibilizados e incentivados, tendo como contrapartida benefícios de infraestrutura urbana dentro da mesma área (o que acarreta na sua auto-valorização). Tais processos são mediados através de negociações de títulos emitidos pelo poder público denominados Cepacs, que conferem à terra urbana um novo estatuto, de caráter abstrato e virtual, que acompanha de perto as novas exigências de um mercado imobiliário financeirizado.

A década de 2000 não foi marcada apenas pela aprovação do Estatuto da Cidade. Para além das conquistas no âmbito legal, houve uma importante alteração da estrutura institucional do Estado na questão habitacional, cujo principal marco é a criação do Ministério das Cidades. Nas palavras de Ermínia Maricato,

“o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicos de diversas origens”²⁶. Com a criação do Ministério das Cidades se preenchia um vazio institucional presente no governo federal desde a extinção do Banco Nacional de Habitação.

Um importante componente do Ministério das Cidades é o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que teve sua origem vinculada a um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Segundo Ermínia Maricato (2011), “ela instituiria, se seguisse a proposta inicial, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação de recursos repassados por meio do Fundo Nacional”.

Assim se formou um sistema que articulava planos, conselhos e fundos de habitação, em todos os níveis de governo, o que efetivaria a proposta de descentralização. Na esfera federal, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que daria início a uma nova fase para o planejamento habitacional no Brasil, e que tinha no FNHIS uma de suas principais apostas.

Assim que foi concluído, o PlanHab, e junto com ele todo o sistema de habitação recém formado, foi deixado de escanteio, em razão da postura do governo frente a uma nova conjuntura econômica marcada pela crise mundial de 2008. Esta postura incluía a política habitacional, não aquela proposta pelo PlanHab, com seus conselhos e fundos locais; era preciso uma política habitacional de salvamento do mercado imobiliário, para

²⁶ Maricato, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 2011.

o que se criou um novo programa, o “Minha casa, minha vida” (MCMV).

Neste percurso, percebe-se que a organização popular em torno de marcos de institucionalização pela reforma urbana trouxe à tona contradições entre a luta direta e a formalização interna ao Estado, demonstrando claramente o papel do mesmo dentro do sistema. Tal mediação entre os interesses do capital imobiliário e financeiro, por um lado, e por outro a aparência de atendimento social fica clara com o MCMV, do qual trataremos agora.

A privatização da política habitacional com o “Minha casa, minha vida”

Desde o final do BNH, em 1986, o governo federal não havia implementado de forma consistente um programa de financiamento e produção habitacional com a mesma dimensão que os militares no pós-golpe de 1964. Foi a crise mundial de 2008, articulada com a pressão das construtoras habitacionais brasileiras, que levou o governo Lula a fazer um pacote de salvamento dessas empresas e anunciar, no primeiro semestre de 2009, o programa “Minha casa, minha vida”. O programa já está em sua segunda fase, com a meta de construção de 3 milhões de moradias e fundos públicos na ordem de 100 bilhões de reais – o BNH construiu 4 milhões em 20 anos.

O MCMV, ao mesmo tempo em que injeta um recurso sem precedentes desde a redemocratização brasileira na produção habitacional, o faz como antirreforma urbana, por ser uma ação que está sob controle da iniciativa privada, mais do que dos órgãos públicos e movimentos sociais. O governo federal tem destacado que o investimento, apesar de focado na geração de empregos e no efeito econômico anticíclico, tem um perfil distributivista, ao contrário do que provavelmente faria a oposição – um conjun-

to de obras diretamente de interesse do capital. Contudo, o que apresentaremos nesse tópico é um programa habitacional que colabora com a mercantilização da cidade, a ampliação da renda da terra, a predação do trabalho e o aumento da segregação urbana e social.

O MCMV foi elaborado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes dos setores imobiliários e da construção, desconsiderando diversos avanços institucionais na área de desenvolvimento urbano bem como a interlocução com outros setores da sociedade civil. O Ministério das Cidades teve participação lateral e o Plano Nacional de Habitação, entregue alguns meses antes do anúncio do pacote, foi ignorado em sua quase totalidade, bem como o Estatuto da Cidade, que não é um elemento definidor dos investimentos. O Conselho das Cidades, órgão deliberativo mais importante do Ministério, sequer foi consultado a respeito do pacote. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – que até então deveria concentrar todos os recursos da política habitacional, de modo a uniformizar os critérios de acesso, bem como seu Conselho – e o PlanHab foram dispensados do programa.

Não se trata de um paradoxo, pois o MCMV foi antecedido e se inspirou na política privatista de habitação dos governos do PSDB em São Paulo e na presidência de Fernando Henrique Cardoso. Nos programas de Empreitada Integral da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) e no PAR (Programa de Arrendamento Residencial), o protagonismo da provisão habitacional já havia sido transferido do Estado para as empresas privadas. Elas compram terras, projetam, decidem onde e como construir e vendem o produto para o governo, que então o refinancia para população de baixa renda. Esse modelo de oferta de mercado é o defendido pelo Banco Mundial, e foi aplicado em larga escala no México e no Chile, antes de aportar no Brasil.

O PAR seguiu existindo no governo Lula, mas nunca emplacou como uma política pública de governo, até o momento da crise de 2008. Com a crise global, as construtoras pressionam o governo por recursos para evitar sua bancarrota. O governo decide ampliar o investimento em habitação para baixa renda como medida dita “anticíclica”. O PAR era a referência de “modelo de negócio” na provisão de interesse social e se tornou a base para a concepção do MCMV²⁷. O que assistimos foi um PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Sistema Financeiro Nacional, de 1995) do setor da construção civil.

Para entender essa operação de salvamento custeada com recursos públicos, é preciso mencionar que, a partir de 2005, as principais empresas construtoras e incorporadoras abriram seu capital na Bolsa de Valores, capturando bilhões de reais em poucos meses. O que significa que um setor da economia que era historicamente de propriedade de empresários nacionais passou a se internacionalizar e a desnacionalizar. Com a abertura na Bolsa e a injeção de capital, as empresas tiveram que se expandir, tanto geograficamente quanto para faixas do mercado até então inexploradas, pressionadas por uma lógica de reprodução financeira. Isso significa uma ampliação do circuito imobiliário, antes concentrado, para outras cidades e a entrada das empresas no chamado “setor econômico” (de 6 a 12 salários mínimos de rendimento familiar). O crescimento repentino com a capitalização e a ampliação do rendimento no setor foi, contudo, insustentável. Produziu-se em 2008 um pico de inflação na construção, houve falta de determinados insumos e de mão de obra especializada, casos de má gestão em algumas empresas, redução de exigên-

²⁷ A ponto dos técnicos do governo chamarem este último de “PARecido”. É assim importante reconhecer que o MCMV tem origem no modo como o Banco Mundial e os tucanos entendiam a reestruturação do modelo de provisão habitacional pós BNH.

cias em relação ao crédito e à qualidade dos produtos, produção acima da demanda e, por fim, uma oferta acima da capacidade do crédito. A crise mundial, portanto, embora venha a agravar a situação, não está na origem dos limites para o crescimento do setor e dos problemas mencionados. As empresas de habitação tiveram naquele momento uma queda vertiginosa em suas ações (caíram para um décimo do valor de poucos meses antes). O pacote surge como salvação para o setor que estava entrando em crise profunda, por fatores internos e externos. No primeiro semestre de 2009, o setor da construção civil lidera disparado (58% acima do segundo colocado) a alta na Bolsa de Valores, impulsionado pelo anúncio do pacote habitacional. As empresas que mais se beneficiaram foram as voltadas ao mercado econômico (Tenda, MRV e Rodobens), que apenas nos dois meses após o anúncio do pacote tiveram ganhos especulativos de até 126% em suas ações na Bolsa, refletindo a expectativa de ganhos futuros. O despejo de subsídios públicos e semipúblicos deve colaborar não apenas para ativar o setor como para restituir o valor de troca de terrenos e de imóveis construídos e vacantes desde o ano anterior. Novamente, o Estado estende sua rede de proteção para que a mercadoria não caia fora da circulação e possa dar o seu “salto mortal” da realização do valor.

Para se ter uma ideia do direcionamento às empresas privadas, 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão – o que poderia ser um campo para a ampliação da Economia Solidária²⁸.

²⁸ A construção civil é um espaço de produção que pode ser apropriado com relativa facilidade pelos trabalhadores em autogestão, pois tem baixo componente de capital fixo e pouco conhecimento concentrado nos níveis de

O MCMV também não contempla a promoção estatal (projetos e licitações comandados por órgãos públicos), que deve seguir pleiteando recursos através das linhas existentes, com fundos menores, muito mais concorridos, e restrições de modalidades de acesso e de nível de endividamento.

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Desse modo, em vez de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas.

O pacote habitacional e sua imensa operação de *marketing* retomam a “ideologia da casa própria” que foi estrategicamente difundida no Brasil durante o regime militar, como compensação em relação à perda de direitos políticos e ao arrocho salarial. A promessa de casa própria, como marco da chamada “integração” social, já se viu, pode ser utilizada como substitutiva da emergência histórica do trabalhador como sujeito que controla a mudança social (seu sentido e alcance). Seja por coerção, cooptação ou consentimento, a promessa da casa própria pode promover um contexto de apaziguamento das lutas sociais e de conformismo em relação às estruturas do sistema.

Evidentemente que não se trata apenas de um fenômeno ideológico. A casa própria é percebida e vivida pelas camadas populares como bastião da sobrevivência familiar, ainda mais em tempos de crise e de instabilidade crescente no mundo do

gerência. Há, por parte dos trabalhadores, um saber fazer que não foi totalmente apropriado pelo capital e que pode ser mobilizado, amparado por poucos técnicos aliados, para empreendimentos cooperativistas e associativistas de livres produtores. Sobre isso ver Ferro, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo, Cosac Naify, 2006.

trabalho. Ela cumpre um papel de amortecimento diante da incompletude dos sistemas de proteção social e da ausência de uma industrialização com pleno emprego. Para os políticos, esta operação de *marketing* se faz necessária para amplificar os dividendos eleitorais, pois grande parte do pacote ocorre no plano do imaginário, dada a disparidade entre a promessa e o atendimento previsto. E, para o capital imobiliário, ela também é um excelente negócio.

O volume de recursos públicos ou do FGTS destinados a subsidiar a operação dá a entender que se trata de uma imensa operação de transferência de renda e de salário indireto. A taxa de subsídio é alta para a faixa de 0 a 3 salários, que deve pagar 10% de seu rendimento ou o mínimo de 50 reais por mês, com juros zero, por um período de 10 anos. Mesmo que o desenho da transferência de renda seja positivo, é preciso compreender quais as intermediações sobre o recurso e seu resultado *qualitativo*, pois não se trata de uma transferência direta, como no caso do cartão Bolsa-Família. Enquanto o trabalhador recebe uma casa com *apenas* 35 m² de área útil (modelo proposto pela Caixa), provavelmente nas periferias extremas, a empreiteira pode receber por essa casa-mercadoria até 65 mil reais, ou 1,85 mil reais por m².

Tal como é desenhado pelo pacote, o subsídio, neste caso, tem a família sem-teto como *álibi social* para que o Estado favoreça, na partição da riqueza social, uma fração do capital, a do circuito imobiliário (construtoras, incorporadoras e proprietários de terra). Na verdade, o subsídio está sendo dirigido ao setor imobiliário tendo como justificativa a chancela social da habitação popular.

Como já mencionamos, os projetos não são formulados a partir do poder público ou da demanda organizada, não são licitados, não são definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano e podem inclusive contrariá-la. São estritamente concebidos como mercadorias, rentáveis a seus pro-

ponentes. Os municípios não têm um papel ativo no processo a não ser na exigência de que se cumpra a legislação local, quando muito. Não são fortalecidas as estruturas municipais de gestão, projetos e controle do uso do solo, muito menos a qualificação do espaço urbano.

Municípios têm sido pressionados a alterar a legislação de uso do solo, os coeficientes de aproveitamento e mesmo o perímetro urbano, para viabilizar economicamente os projetos. As companhias habitacionais e secretarias de habitação tornaram-se balcões de “aprovações” e doações de terrenos à iniciativa privada. Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficou refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade. O “nó da terra” permanecerá intocado e seu acesso se dará pela compra de terrenos por preços de mercado – cada vez mais elevados. O modelo de provisão mercantil e desregulada da moradia irá sempre procurar a maximização dos ganhos por meio de operações especulativas.

Não há nada no MCMV, por exemplo, que estimule a ocupação de imóveis construídos vagos (que totalizam 6 milhões de unidades, ou 83% do déficit), colaborando assim para o cumprimento da função social da propriedade²⁹. A existência desse imenso estoque de edificações vazias é mais um peso para toda a sociedade, pois são em sua maioria unidades habitacionais providas de infraestrutura urbana completa, muitas delas inadimplentes em relação a impostos.

O problema da moradia é real e talvez seja um dos mais importantes no Brasil. Contudo o MCMV não o formula a partir das características intrínsecas ao problema, mas sim das necessidades impostas pelas estratégias de poder, dos negócios e das

²⁹ A segunda fase do programa MCMV, lançada em agosto de 2011, prevê recursos para reformas de imóveis em áreas centrais, mas ainda não há casos de implementação.

ideologias dominantes. Ou seja, o pacote alçou a habitação a um “problema nacional” de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da máquina política eleitoral³⁰.

Programas de reforma urbana sensatos já foram formulados no Brasil nos últimos 50 anos mas, a despeito dos esforços de movimentos populares e de técnicos progressistas, poucos se tornaram efetivos. Essa impossibilidade da reforma urbana no Brasil só pode ser entendida num contexto mais amplo, descrito por Florestan Fernandes como a impossibilidade de um programa de reformas em nosso país³¹. O MCMV é a consumação da privatização de mais um braço da política pública, como já tem ocorrido noutras áreas, e, no caso das cidades, representa ao fim não apenas a impossibilidade da reforma urbana mas uma antir-reforma, no sentido de ter ampliado a mercantilização, a segregação socioespacial e a insustentabilidade das cidades brasileiras.

Autogestão na produção da cidade

Ao longo deste percurso histórico aqui descrito, permaneceu latente – primeiro como alternativa, hoje como resistência a um processo que parece inelutável – a produção da cidade através da autogestão. A partir da organização dos movimentos sociais, como vimos, a classe trabalhadora recusa o papel de “demanda habitacional” para lutar pelo protagonismo no processo de produção de seu espaço. Este ato de negação historicamente

³⁰ Aqui glosamos o texto de Gabriel Bolaffi sobre o BHN, “Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema”, *op. cit.*

³¹ Ver Fernandes, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. Um bom comentário sobre essa hipótese de Florestan é realizada por Júnior, Plínio de Arruda Sampaio. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.

determinado (e que implica necessariamente os limites políticos já levantados) tem diversas consequências diretas, alcançadas de acordo com o nível de organização que as comunidades conseguem colocar em prática, além do contexto político que foi se transformando ao longo destas décadas.

Primeiramente em relação ao resultado final. A produção capitalista do espaço o entende da mesma maneira que todos os seus produtos: como mercadoria. Isso significa que os parâmetros de produção e circulação da casa e do ambiente urbano seguem a lógica própria da mercadoria, que é *meio* no processo de valorização do capital. Na prática as casas são feitas com materiais de baixo custo, são padronizadas independentemente de sua localização, têm áreas pequenas, localização periférica e implantação urbana de baixa qualidade, normalmente afastadas de infraestrutura e sem áreas coletivas. Nestes termos, não faz parte da equação nenhum parâmetro de *qualidade*, principalmente aqueles que se referem ao acesso à cidade.

No aspecto da circulação, a casa passou por momentos diversos ao longo dos períodos descritos, principalmente no que se refere ao direcionamento da demanda realizada pelo Estado. Independente deste aspecto – que já é um dado importante, demonstrando o papel estatal – as casas e seus bairros são produzidos de maneira abstrata, para o uso “padrão” desenhado para a classe trabalhadora. As médias sociais utilizadas pelo capitalismo são aqui radicalizadas, quando se fala do uso destes espaços.

Para além da sua forma final e uso, a *produção* da mercadoria – que é a base a partir da qual se conformam forma e uso – é marcada pelo trabalho abstrato, pelos baixos salários, pela heteronomia na organização da produção e, por fim, pelo afastamento obrigatório entre produtor e produto. Como a produção de qualquer outra mercadoria, não há relação de identidade entre os dois – que não será do trabalhador em última instância – nem

entre o morador e sua casa, que é entendida apenas como mercadoria a ser consumida.

Ainda como processo que se dá inserido historicamente no capitalismo, o mutirão por autogestão pretende apontar a inversão da relação de identidade e pertencimento do trabalhador e seu espaço na medida que encara a produção do mesmo como resistência à forma de produção vigente. Desta maneira, a produção da cidade passa a ser ferramenta de formação política tendo como base o momento produtivo, mas vai além dele, pois deixa de existir *consumo* do espaço construído para passar a ser possível de fato o *uso qualificado* do mesmo, inclusive de forma coletiva. Isso não significa que o espaço produzido através da autogestão não possa *se transformar* em mercadoria e entrar no mercado imobiliário como qualquer outra. Qualquer produção está sujeita a isso no mundo capitalista. O que é importante ressaltar aqui é que, independente disso ocorrer *a posteriori*, a produção dela não foi pautada pelos mesmos termos da forma mercadoria e isso tem significados diversos na forma final do produto e no seu uso (se realizado pelo próprio produtor). Ou seja, mesmo na condição de mercadoria “transformada” ela traz as marcas desta qualificação, que pode ser entendida como resistência se permanecer nas mãos dos trabalhadores.

É necessário aqui diferenciar esta forma de produção de que falamos – o mutirão por autogestão – da autoconstrução, que também envolve a relação direta entre o morador e a produção de seu espaço. Nesta última, há uma série de características que fazem com que a potencialidade de fortalecimento político se perca: o acesso irregular à terra, a falta de financiamento público, a necessidade de poupança individual da família, a falta de acompanhamento técnico, a falta de projeto (o que pode gerar uma série de desperdícios), a desvinculação com qualquer coletivo, a falta de qualidade urbana (acesso a equipamentos e serviços) e a insegurança de permanecer no local. O mutirão por autogestão,

se permanece com a relação de produção direta do morador, busca outro processo em vários níveis: legalidade no acesso à terra, inclusive com luta pela reforma urbana, acesso aos fundos públicos, luta pelo direito à moradia, assistência e acompanhamento técnicos, projeto e planejamento de obra, qualidade urbana e fortalecimento político da comunidade. Neste sentido, o mutirão por autogestão se afasta da autoconstrução na medida em que é uma luta por direitos, por um lado, e um fortalecimento político coletivo, por outro, se constituindo como uma experimentação prática de outra formação político-social.

Há um significado político importante no caso específico da produção da casa e da cidade pela autogestão pois se trata justamente do espaço de reprodução da forma capital. Ao instaurar um sinal negativo nesta forma de reprodução se estabelece um obstáculo – físico, mas também simbólico – de difícil passagem. Ficam marcadas de maneira muito intensa as potencialidades do espaço liberado da forma capital, como experiência de socialização e apropriação da cidade.

A formação política deste processo pode ser intensa se bem direcionada pelo movimento social e pelos técnicos. Inicia-se na conquista da área e do financiamento, que normalmente vem a partir de lutas diretas. Neste momento o grupo inicia um processo de reflexão sobre o espaço que deseja: é fundamental sua participação ativa no projeto físico de implantação, desenho e escolha da tecnologia das unidades habitacionais e espaços coletivos, como maneira de desalienação do trabalho e autonomia sobre sua forma de vida. Além disso, aqui se desenvolvem experiências de coletivização importantes: primeiro, na discussão do desenho da unidade habitacional, que deve ter uma quantidade limitada de tipologias. Aqui é fundamental olhar para o outro, entender suas necessidades e procurar soluções que atendam a todos. Esta experiência se torna ainda mais relevante na discussão dos espaços coletivos: tendo o terreno uma limitação física, devem ser

escolhidas as melhores formas de utilizá-lo. Mais vagas de estacionamento ou mais área de lazer? Ruas de pedestres ou de carros? Grandes espaços públicos e/ou pequenos espaços coletivos? Quais programas de serviços, comércios, lazer, cultura, educação são possíveis? Afinal, qual espaço urbano queremos?

A etapa seguinte, de produção, envolve o maior desafio. Aqui, além de discussões, são necessárias ações coletivas e organizadas, muito bem comunicadas e decididas entre todos. A vida coletiva é colocada em prática como um experimento, ou seja, expõe todas as fragilidades deste coletivo, assim como suas potencialidades. Se este processo não for bem direcionado politicamente, pode fazer com que as fragilidades se agigantem e as potencialidades se percam. No entanto, do contrário, os obstáculos superados coletivamente são muito mais decisivos do que aqueles muito bem resolvidos individualmente, e a comunidade se fortalece. E isso é fundamental pois, em seguida, ela vai habitar e administrar um espaço coletivo e esta experiência se torna uma realidade, ainda que de pequena dimensão se comparada à cidade.

Fica clara a importância da presença do movimento social engajado e atuante para além das conquistas imediatas, de técnicos que encarem sua atuação para além da própria técnica e de um poder público comprometido com as causas sociais. Sem esta aliança, esta tríade, as possibilidades de se alcançar o fortalecimento político desejado neste tipo de experiência são exíguas. Como esta composição é bastante difícil e está sujeita a mudanças constantes ao longo dos processos (que demoram alguns anos), pode-se imaginar que esta forma de produção não compõe parte considerável dos números da habitação popular hoje em dia, sendo poucas as que conseguem de fato alimentar as potencialidades do processo político³².

³² Ainda que, muitas vezes, sejam empreendimentos premiados como “best practices” – o que demonstra a contradição entre uma “boa” prática inseri-

Na América Latina os mutirões por autogestão têm origem na experiência uruguaia, de meados da década de 1960³³. Ali, eles foram fruto de um contexto político de grande desemprego e organização da população, que deu origem à Fucvam (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), uma central de cooperativas habitacionais que desenhou na prática as primeiras experiências de relacionamento entre população organizada, técnicos e poder público. Devido ao contexto uruguaio e à sua história de organização política, ali se desenvolveu uma formalização institucional destes agentes que não ocorreu em nenhum outro país da América Latina: além da centralidade da própria Fucvam, os técnicos também se organizaram em torno de uma entidade única para todo o país, o CCU (Centro Cooperativista Uruguaio) e o poder público federal tem uma lei desde 1968 para a produção cooperativa, que hoje tem tamanho superior ao do mercado privado³⁴.

Outros países latino-americanos estão seguindo os passos dados pela experiência uruguaia, entre eles Argentina e Venezuela, cada um de uma forma diferente, com contextos políticos e de organização popular muito distintos.

Já no Brasil a experiência uruguaia teve um desenvolvimento próprio, principalmente a partir da década de 1980 com a redemocratização e a luta pela reforma urbana, como vimos. Neste momento há uma reordenação das forças populares em torno da

da no sistema e uma “boa” prática que signifique fortalecimento político.

³³ Baravelli, José Eduardo. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006. Orientador: Prof. Dr. Reginaldo L. N. Ronconi.

³⁴ Segundo dados apresentados pela CCU na “Oficina Latino Americana de Assessorias Técnicas: Habitação Popular, Reforma Urbana e Autogestão” ocorrida entre os dias 3 e 5 de Junho de 2011 em São Paulo.

formação do Partido dos Trabalhadores (PT), por um lado, e por outro da formação de movimentos de moradia em luta pela reforma urbana. A União Nacional dos Movimentos Populares (UNMP), que congrega vários movimentos locais, foi importante para trazer para São Paulo (através da UMM) a experiência uruguaia de autogestão na produção habitacional, no bojo do primeiro governo municipal do PT (gestão Luiza Erundina, 1989-1992).

A experiência foi interrompida e combatida nos governos municipais e estaduais conservadores que se seguiram à gestão Erundina. A década de 2000 trouxe a possibilidade da retomada dos mutirões paulistanos pela segunda gestão do PT (Marta Suplicy, 2001-2004) e a nacionalização da política de provisão habitacional por autogestão por meio de programas como o Crédito Solidário, o PSH e o Operações Coletivas. Dentro do “Minha casa, minha vida” também foi criado um subprograma dirigido a entidades sem fins lucrativos, mas que corresponde a apenas 2% do total do MCMV – cuja tendência hegemônica, vimos, é a privatização da política habitacional.

O que há de novo é que a autogestão aqui é mobilizada pelas organizações populares de forma pragmática e “desencantada” do sentido político imaginativo anterior. Quase todos os movimentos convergem para uma tendência de produção de massa (que privilegia aspectos quantitativos em números de unidades e tempo de execução) que não deixa de ser similar a do modelo imposto pela aliança entre governo e construtoras. Nesse contexto, vão deixando de lado a prioridade na autogestão, que é lenta e tem dificuldades próprias da construção democrática de base. O MCMV parece contentar trabalhadores e empresários em torno de um novo grande consenso “democrático”, ou de “conciliação de classes” como chegou a afirmar o próprio ex-presidente Lula³⁵.

³⁵ Foi assim que Lula, na abertura do 81º Encontro Nacional da Indústria da Construção (ENIC), no Rio de Janeiro, em 2009, apresentou aos empresá-

O mutirão por autogestão hoje, nesses termos, ou tornou-se uma farsa ou, quando mantém seus princípios fundamentais, lembra a luta quixotesca contra os moinhos de vento, empreendida por pequena parte de técnicos e militantes. Em época de fim das utopias, é necessário resgatar historicamente o sentido político dessa atuação e procurar rearticular forças de resistência. É um momento de recrudescimento que pode ou não anteceder um momento de transformação: esta resposta está na responsabilidade daqueles que sobrevivem arduamente a este processo e têm o desafio de fazer essa rearticulação.

Conclusão

O Brasil atual vive um novo ciclo de crescimento econômico, obras urbanas de todos os tipos e, no campo, a expansão do agronegócio. As cidades que estão nascendo dessa aplicação desconjuntada de recursos e realização de obras incongruentes são cada vez mais inviáveis e inabitáveis. Contudo, as grandes obras urbanas e seus canteiros, verdadeiros mananciais de extração de mais-valia, estão mais uma vez na base do novo “milagre econômico” brasileiro.

Ao mesmo tempo, aquelas utopias que na redemocratização indicavam a cidade como palco da luta popular e de sua ação direta, parecem ter sumido como miragens. A autogestão territorial pela classe trabalhadora, produzindo cidades melhores e mais justas, tornando o urbano um lugar de vida em vez de mercadoria, fez parte de um ciclo histórico que parece ter sido encerrado sem ter cumprido todas as suas promessas. Hoje a autogestão e sua organização em movimentos sociais não faz mais parte do imaginário da classe trabalhadora. A derrota se deu também no plano simbólico. Antes, o mutirão e a reforma urbana, como

rios o “Minha casa, minha vida”.

ações dos trabalhadores tomando em suas mãos a transformação da vida e da cidade, eram símbolos do projeto democrático-popular para o Brasil. Hoje, podem não fazer mais sentido: afinal a sociedade de mercado e um “capitalismo popular” parecem ser o novo horizonte de todos que querem ascender a tudo que é prometido. Mesmo para os direitos da cidadania, a chave do acesso não é mais pela mobilização social, no bairro, na comunidade, mas pelo mercado, formal ou informal, subsidiado ou não, que atende a todos (que podem pagar) sem restrição. São os estandes imobiliários da Tenda e Cia., os *shoppings*, os condôminos fechados, a TV a cabo, o carro zero a prestação que chegam nas periferias com a nova promessa de felicidade para as camadas populares. Soma-se a isso o atual ufanismo promovido pelos grandes eventos que o Brasil receberá, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Assim, parecem ser cada vez menores e mesmo residuais os espaços para o aprofundamento de práticas autogestionárias e antimerchantis na produção da cidade e da vida. As formas solidárias de resistência e imaginação parecem cada vez mais relegadas a situações temporárias, quando muito, ou a políticas públicas compensatórias. Houve um momento em que a autogestão dos trabalhadores, encarnada no mutirão, na gestão democrática das cidades, nas reformas urbana e agrária, apontava o futuro de um país novo que se inventava após o fim da ditadura. Hoje estas parecem ser bandeiras “arcaicas” do Brasil de capitalismo acelerado, turbinado pela financeirização da economia, as exportações de *commodities*, a predação do ambiente natural, as descobertas de novas bacias de petróleo, a precarização dos serviços públicos e da proteção social, as políticas de “pacificação” social pela força militar, grandes e violentos canteiros de obra etc.

O objetivo desse texto não é apenas lamentar o recuo ou derrota das organizações populares diante das formas cada vez mais sofisticadas de mercantilização da vida, do espaço e do ima-

ginário, mas reconhecer que estamos diante da necessidade urgente de reinventar as formas de lutas, suas táticas e estratégias. O Brasil em crescimento econômico – apesar de taxas muito mais modestas do que a China e mesmo vizinhos latino-americanos – vai deixando um rastro de predação e violência que vemos apenas parcialmente. Traz em si a ideia de uma nova normalidade capitalista no país, de uma nova “ordem e progresso” nas cidades brasileiras – mesmo que nos levem a situações cada vez mais caóticas e inviáveis.

É tarefa de todos nós, que reconhecemos as incongruências desse novo ciclo desenvolvimentista predador, que promove uma bomba relógio urbana, social e ambiental prestes a explodir, nos mobilizar tanto para compreender o que mudou e o que permanece no Brasil atual quanto para descobrir como restituir o sentido da transformação social, em direção a uma sociedade mais justa e solidária, com cidades mais acolhedoras, funcionais e democráticas.

A cooperação agrícola nos assentamentos do MST: desafios e potencialidades¹

Pedro Ivan Christoffoli

Introdução

No Brasil se diz que “terra é mais do que terra” numa alusão de que deter terras é deter poder econômico, social e político na sociedade. O latifúndio e seus representantes detém parcela expressiva do controle sobre as prefeituras, câmaras legislativas, Poder Judiciário e também no Congresso Nacional, ancorados na posse e propriedade de terras. O Congresso Nacional repetidamente tem presenciado manifestações de escracho e de domínio desse segmento conservador, como na aprovação de mudanças na legislação ambiental brasileira em favor do capital agrário e setores associados².

¹ Elaborado a partir de ampliação do artigo “Os desafios atuais da reforma agrária e da cooperação agrícola nos assentamentos do MST” em fase de publicação.

² Aqui se refere à aprovação em 2011, pela Câmara dos Deputados, de mudanças no Código Florestal, que representam um impressionante ganho patrimonial e o perdão das dívidas e crimes ambientais perpetrados pelo latifúndio no país.

Por isso tudo, e pela mentalidade escravocrata que ainda domina setores do latifúndio, o processo de reforma agrária no Brasil se caracteriza pelo caráter conflitivo envolvido nas tomadas de terras pelos Trabalhadores Rurais Sem Terra nas chamadas ocupações, em vista de pressionar o governo para que sejam desapropriadas áreas para a realização de assentamentos, e na violência do latifúndio que se apossa das terras públicas e privadas em vista da acumulação patrimonial, de lucro e de poder.

O povo brasileiro sempre esteve em luta contra esse monopólio da terra em mãos de poucos. O processo de mobilizações populares massivas pela terra marcou a história do país em lutas como Canudos, Cabanagem e a Guerra do Contestado, dentre outras. Em cada período histórico do Brasil houve movimentos sociais que lutaram pela terra e, em geral, com raras exceções³ foram derrotados pela força militar e política da ordem burguesa dominante. No entanto, o surgimento do MST e de outros movimentos sociais de luta pela terra a partir da redemocratização do país nos anos 1980 recoloca a questão da reforma agrária através da ação direta camponesa de retomada dos latifúndios. A ocupação de terras se reveste, portanto, como tática principal do movimento camponês a partir dos anos 1980.

A partir dessas lutas sociais, a conquista da terra resulta na constituição de assentamentos rurais e em alguns casos constituindo verdadeiros “territórios reformados”, regiões onde se concentram milhares de famílias assentadas e se mantém a organicidade do movimento social que encabeça a luta pela terra. Nessas áreas as unidades produtivas camponesas recriadas lutam para

³ Como foi o caso da Revolta dos Colonos do Sudoeste do Paraná, em finais dos anos 1950, onde a revolta armada foi vitoriosa na conquista de terras frente ao latifúndio e ao governo do Estado do Paraná. Dessa conquista resultou a formação no sudoeste do Paraná, de uma região com agricultura camponesa forte, historicamente de centro-esquerda, onde se enraizam muitos movimentos sociais e sindicais do meio rural brasileiro.

se manter e para progredir como unidades independentes não subordinadas ao latifúndio e ao grande capital.

O presente texto busca discutir a perspectiva da cooperação agrícola na reforma agrária a partir da realidade dos assentamentos rurais conquistados pelo MST. A tese que tratamos aqui discute o estreito vínculo entre as lutas sociais dos Sem Terra e a construção da Economia Solidária, através de cooperativas e outras formas associativas na cooperação agrícola, num esforço de disputa pela hegemonia local-regional como espaço de afirmação e sobrevivência de um dos maiores e mais importantes movimentos sociais do campo que o Brasil viu nascer. Para tanto se discute um estudo de caso preliminar sobre a região centro do Paraná.

O processo de concentração da terra no campo brasileiro e as lutas sociais pela reforma agrária

O Brasil apresenta uma das maiores taxas de concentração fundiária do mundo. Enquanto as pequenas propriedades, com menos de 10 *ha* representam 47% do total de estabelecimentos e totalizam 2,7% da área ocupada, as propriedades com mais de 1000 hectares (0,91% dos estabelecimentos) concentram 43% da área total (IBGE, 2006). Há cerca de 1 milhão de famílias sem-terra amargando miséria, fome e desemprego. Apesar das lutas sociais que ocorrem no país desde os anos 1950 e antes, ou mesmo com o surgimento do MST e outros movimentos de luta pela terra no período pós-ditadura, esses índices de exclusão social e concentração da terra só tendem a aumentar. O fenômeno se alimenta no período atual, da expansão da fronteira agrícola nos Cerrados e Amazônia⁴ já sob a forma de apropriação pelo grande

⁴ O Brasil ainda possui imensa reserva de terras públicas não incorporadas ao sistema produtivo, notadamente nas regiões centro-oeste e na Amazônia. A gradual expansão da privatização dessas terras vem se dando nas

capital, ou por sua ponta de lança, os madeireiros e criadores de gado, seguidos pela expansão da soja e expulsão/encurralamento de posseiros e indígenas (Christoffoli, 2008).

Durante os governos FHC e Lula a concentração fundiária no Brasil seguiu acentuando-se com mais terras sendo apropriadas pelo latifúndio do que sendo distribuídas nos assentamentos ou em áreas familiares nas zonas de colonização de fronteira agrícola (Farid, 2009). Esse movimento se dá num processo de retomada do desenvolvimento capitalista no campo brasileiro, com uma nova configuração, já internacionalizado em suas relações de financiamento e apropriação dos excedentes via o capital financeiro internacional representado pelas *tradings* comerciais de *commodities*, e pelo esquema de financiamento das atividades agrícolas, que foi crescentemente privatizado no período neoliberal.

O surgimento do MST num período de reascenso de lutas sociais no campo e nas cidades levou a luta pela transformação do meio rural a ganhar impulso nos anos 1980 e 1990 e foi aos poucos conformando uma nova materialidade no meio rural, com a conquista de milhares de áreas de assentamentos por todo o país.

Essa materialidade da área reformada no campo brasileiro faz com que seja impossível hoje para qualquer governo ignorar a questão, visto que 1/5 de todo o universo de camponeses no Brasil já é formado por agricultores assentados em áreas de reforma agrária. E esse número segue crescendo seja pelo aumento lento, mas constante, das áreas reformadas, seja pelo constante fluxo de abandono de terras pelos pequenos agricultores, esvaziando as comunidades rurais tradicionais, inviabilizadas pela crescente competição capitalista a que são submetidas na agricultura.

mãos do latifúndio, numa dinâmica diferenciada dos anos 1970, onde ainda se recriavam unidades camponesas de produção nas áreas de fronteira agrícola.

No entanto a contradição é que essa massa de assentamentos se constitui numa base social e material extremamente empobrecida e fragilizada, por uma reforma agrária historicamente feita pela metade⁵, e pela incapacidade estrutural de pequenos agricultores sobreviverem marginalmente ao mercado capitalista em expansão. Mas também porque o desenvolvimento das forças produtivas nos assentamentos demandaria ações de ordem e magnitude que o peso político atual detido pela reforma agrária no país não possibilitam: uma maciça transferência patrimonial para esses setores reformados e um amplo programa de desenvolvimento rural em bases completamente diferenciadas do modelo dominante na agricultura brasileira. Ou seja, uma contradição em princípio, difícil de ser sanada a frio, numa correlação de forças desfavorável dentro dos governos Lula e Dilma.

É consenso entre pesquisadores ligados à reforma agrária que intervenções maciças no arcabouço legal infraconstitucional, somados com a reestruturação do órgão de Estado responsável pela reforma agrária e políticas de massificação do crédito e da assistência técnica aos assentados seriam parte de um pacote amplo de medidas a serem tomadas para reverter o quadro de deterioração das condições de sustentabilidade dos assentamentos. E isso necessita de vontade política e correlação de forças na sociedade. Aparentemente nenhum desses aspectos está dado hoje, e, sendo assim, a reforma agrária e os assentamentos seriam “um

⁵ A leitura do MST é que o que se pratica no Brasil é uma política de assentamentos rurais e não de reforma agrária. A reforma agrária implicaria mudanças estruturais na sociedade, incluindo o debilitamento das relações de poder do latifúndio. A realização pontual de assentamentos, sem condições estruturais adequadas é apenas um remendo, uma resposta à pressão social. A conquista de assentamentos se dá, portanto, como resposta ao tensionamento social causado pela luta e sofrimento de centenas de milhares de famílias espalhadas por ocupações de terra e acampamentos nas beiras das estradas do país, mas não altera fundamentalmente o *status quo* no campo brasileiro.

conjunto de projetos territoriais à espera de um projeto de desenvolvimento” (Delgado, 2008).

Durante o governo neoliberal de FHC a repressão aos movimentos de trabalhadores rurais e urbanos foi muito intensa, resultando no assassinato de centenas de trabalhadores rurais e no bloqueio da reforma agrária. Com o objetivo de conter o MST o governo Cardoso não hesitou em implantar medidas que representaram a criminalização da luta pela reforma agrária e a destruição das possibilidades reais de sucesso dos assentamentos, com a implantação de uma série de medidas destinadas a desmobilizar o campesinato. Programas de crédito como o Proceca, conquistados a duras penas nos governos anteriores, foram desmantelados, de forma a secar os recursos que irrigavam os assentamentos e davam força política para o MST.

Com o advento do governo Lula as esperanças dos trabalhadores rurais sem-terra se reacenderam. Somente nos primeiros meses do novo governo, mais de 200 mil famílias sem-terra partiram para ocupações de latifúndios, pressionando pela reforma agrária. No entanto, essa esperança foi sendo esvaziada por uma conjugação de fatores. Em 8 anos do governo petista houve a gradual despolitização e paralisação da gestão da questão agrária. A aliança política que conformou o governo Lula se caracterizou como uma composição de classes. Setores do latifúndio e do capital industrial-financeiro compuseram o ministério Lula desde o início do governo.

Sintomaticamente, essa aliança de classes repercutiu nas políticas públicas e nos arranjos políticos. Nunca os banqueiros lucraram tanto no país como nesse período. Os usineiros da cana-de-açúcar foram alardeados por Lula como heróis, ao passo que os trabalhadores cortadores de cana viram as exigências da intensidade do trabalho no corte de cana aumentarem, e milhares deles foram mantidos em condições análogas ao trabalho escravo (sendo muitos deles libertados por fiscais do Ministério do Trabalho).

Os movimentos sociais seguiram sendo perseguidos pelo aparato de Estado, via legislativo, judiciário e setores reacionários incrustados no poder executivo. A mídia, especialmente a televisão, ocupou papel chave nessa tentativa de deslegitimação do movimento perante a sociedade e de sua criminalização social através de reportagens “encomendadas” e distorcidas, oclusões de fatos, e a fabricação de factoides contra a reforma agrária. Esse tem sido um fator recorrentemente utilizado pelas classes dominantes brasileiras para calar a voz dos setores excluídos que se mobilizam. Isso já havia ocorrido no episódio de Canudos, na Bahia, em pleno império, e novamente na Campanha do Contestado, em Santa Catarina, onde os camponeses revoltados eram chamados de “fanáticos” e tratados como bandidos pela imprensa da época.

A tentativa de criminalização e deslegitimação do MST capitaneada por setores da mídia capitalista é parte de um movimento de partidarização (no sentido gramsciano) dos meios de comunicação pelo latifúndio. As ligações entre setores de extrema direita, os principais *mass media* e as organizações patronais do campo fizeram com que em poucos momentos houvesse condições para avançar a política de reforma agrária, cada vez mais acantonada, descartada e estigmatizada pela imprensa e por setores do próprio governo.

Tal movimento não pode ser creditado apenas à inação de governo. Foi uma ação de Estado envolvendo o judiciário numa tentativa de criminalização dos militantes sociais, as ofensivas do legislativo (com três CPIs do Congresso Nacional – para investigar e criminalizar o MST; e com o Tribunal de Contas da União, que atua politicamente para contenção do repasse de recursos públicos para entidades da reforma agrária) e setores do executivo partidários de uma visão autoritária do Estado, já descrentes na possibilidade da participação popular, e que sistematicamente boicotam as ações da reforma agrária.

Também ocorre nesse período o reascenso do capitalismo no campo brasileiro que se deu por uma série de vetores. Entre os principais esteve a expansão das lavouras destinadas ao mercado exportador e ao setor energético. A principal expansão se deu com a cultura da soja, que ocupa a maior área cultivada com culturas anuais no campo brasileiro e obtém o maior faturamento (R\$ 54,4 bilhões), assim como responde pela utilização do maior volume de insumos (sementes transgênicas, agrotóxicos e adubos químicos), representando do ponto de vista do capital a principal ponta de lança na mudança do modelo produtivo do campo nos anos recentes. Outros focos se deram com a expansão da cana-de-açúcar numa extensão de 8 milhões de hectares cultivados, destinados tanto à produção de açúcar como etanol combustível, e com Valor Bruto de Produção de R\$ 29,3 bilhões. O avanço da pecuária se deu principalmente na fronteira amazônica, expulsa pelas atividades mais rentáveis no centro-sul do país. No entanto, a pecuária se mantém como a atividade que mais absorve terras⁶ em atividades produtivas, em parte pelo caráter extensivo que essa atividade assume no país, mas principalmente por sua funcionalidade em assegurar a posse da terra para o latifúndio improdutivo, dentro da estratégia de acaparamento de terras e poder nas regiões rurais brasileiras.

No entanto houve também o fator externo, como razão para o dinamismo do agronegócio. Uma retomada do movimento do capital internacional no sentido de incorporar a agricultura brasileira em sua esfera de controle direto.

⁶ Em termos de área utilizada a pecuária ocupa o principal espaço do meio rural com cerca de 200 milhões de hectares. Em seguida vêm a soja, com 22 milhões, o milho com 14,2 milhões e a cana-de-açúcar com 8,1 milhões de hectares. As florestas plantadas ocupam 6 milhões de hectares. Em termos de valor bruto de produção, a soja aparece em primeiro, com R\$ 25 bilhões ao ano, seguida pelo milho, com R\$ 22,7 bilhões e café, R\$ 21,3 bilhões.

nos últimos dez anos, as multinacionais do ramo de alimentos transferiram 47 bilhões de dólares para o país. Em relação a 1990, a participação do capital externo no agronegócio saltou de 31% para 44%. As companhias estrangeiras já controlam alguns dos principais produtos da pauta de exportação. Respondem por 51% dos embarques de soja, 37% dos de carne suína e, agora, voltam-se para o açúcar e o álcool (Veja, 2011).

Esses investimentos se dão principalmente no controle de empresas que atuam nos segmentos de insumos, máquinas e equipamentos, e crescentemente, nas agroindústrias processadoras dos alimentos e de produtos agrícolas. No entanto mais recentemente a expansão de investimentos na compra de terras e na produção agrícola propriamente dita também tiveram expansão recorde, com registros de cerca de US\$ 104 milhões em 2002 e US\$ 548 milhões em 2008. Dados do Incra estimam que 4,5 milhões de hectares já estariam em mãos de estrangeiros, ou cerca de 0,5% do território nacional (Veja, 2011).

Ocorre que essa expansão do agronegócio não se deu apenas na esfera econômica. Como era de se esperar o capital invade diversas esferas da vida humana (econômica, social, cultural) gerando na sociedade uma invasão cultural dos rodeios, da música sertaneja e da ideologia *country*, importada dos Estados Unidos. Some-se a isso a expansão dos CTGs (Centros de Tradições Gaúchas, a versão sulista capitaneada por valores do latifúndio) e das feiras agropecuárias como espaço de dominação cultural nas regiões rurais e tem-se uma enorme influência do latifúndio e suas manifestações por todo o sertão brasileiro (e também em muitas capitais) numa estratégia de dominação cultural de amplas implicações sobre o futuro da sociedade brasileira.

De outro lado, no campo popular, a emergência do conceito de agricultura familiar ainda que supostamente num movimento para valorizar um segmento do campesinato, reflete-se como forma de despolitização do enfrentamento ideológico com o latifúndio.

dio, uma desagrarização do debate sobre as estratégias e políticas para o desenvolvimento rural. Essa estratégia é bem-sucedida, ainda que carecendo de fundamentos teóricos de peso para se sustentar, invade as academias numa contraposição à leitura da disputa pela terra e pela reforma agrária como eixo central da construção das estratégias para o meio rural brasileiro.

A reforma agrária sob questionamento

A reforma agrária vive, portanto, uma enorme contradição atualmente no Brasil. Ela se espalha e enraíza por todo o país, mas ao mesmo tempo se enfraquece politicamente enquanto alternativa para a crise. A população nos assentamentos rurais representa 2% do total da população brasileira, aglutinando 9% do território nacional, em 8.763 assentamentos (Arruda, 2011). Hoje cerca de 1/5 dos agricultores brasileiros é assentado da reforma agrária, com mais de 1 milhão de famílias beneficiadas. Mais de 1.300 dos 5.500 municípios brasileiros têm relação direta com os assentamentos por sediarem áreas reformadas em seus limites, conforme pode ser visto na ilustração a seguir.

Entretanto, nessa conjuntura, a reforma se encontra sem possibilidades de avanço no país. Parte desse dilema se dá pela dimensão do problema de se aplicar a reforma agrária num país com as dimensões do Brasil. As ações estão dispersas por milhares de municípios e dentro destes em áreas muitas vezes remotas e com pouca possibilidade real de desenvolvimento econômico⁷, isolados do mercado e de vias de circulação para pessoas e mer-

⁷ Dados do Incra mostram que 58% dos assentamentos têm péssimas estradas de acesso e 56% não contam com energia elétrica. Além disso, apenas 5% dos assentados têm ensino médio completo. Como resultado disso, 38% das famílias assentadas têm renda mensal menor do que um salário mínimo como renda monetária, sendo que 95% destas se concentram nas regiões Norte e Nordeste. (Incra, 2010; Arruda, 2011).

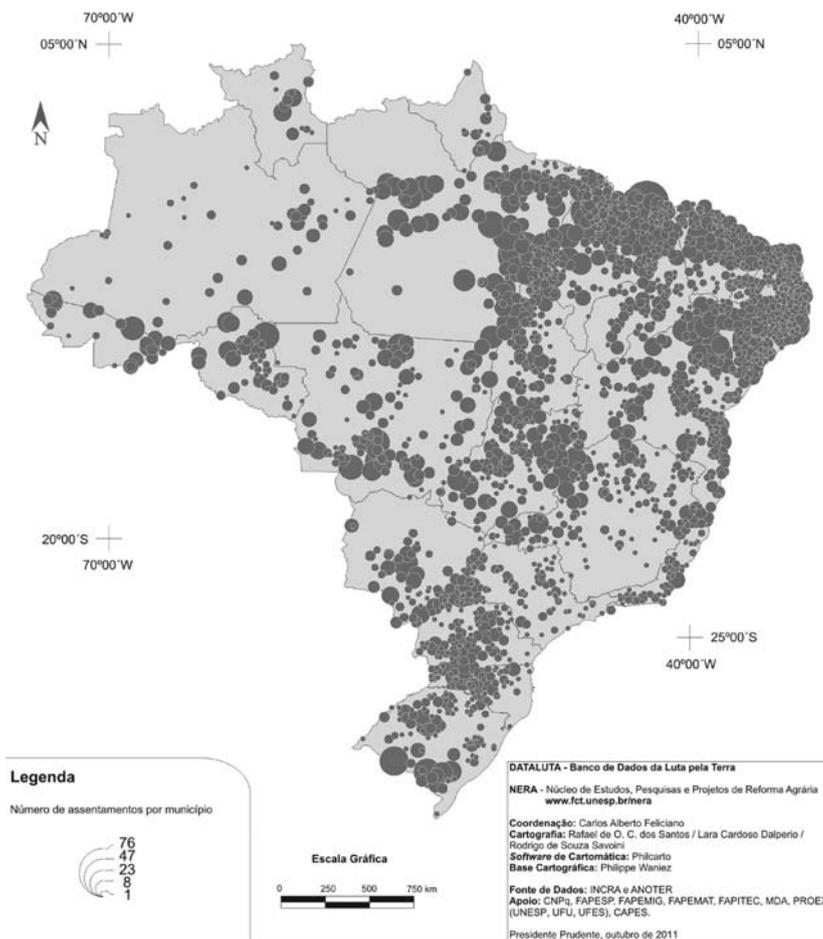


Ilustração 1: Brasil. Municípios que sediam assentamentos da reforma agrária.

cadorias. A trajetória histórica de criação dos assentamentos se dá principalmente em terras marginais, de baixa produtividade, abandonadas por seus proprietários ausenteístas e distantes dos centros de consumo.

Fazer reforma agrária nessas condições implica, antes de tudo, vontade política para direcionar os recursos financeiros e

institucionais necessários. A organização de assentamentos pressupõe abertura de estradas, ligação de rede elétrica, construção de casas, galpões e agroindústrias, e a instalação de escolas, postos de saúde, centros comunitários entre outros aspectos. São investimentos onerosos e de alto impacto social, contudo distante das questões dos grandes centros urbanos. São investimentos que não aparecem politicamente nas cidades, ao menos no curto prazo. Feitos os investimentos, a batalha apenas começa, as famílias assentadas precisam de créditos produtivos, para alavancar as condições de produção e sustento familiar. Inicia-se a fase mais difícil, a de sobrevivência dessas famílias à competição no mercado capitalista. Como fazer então que assentamentos nessas condições prosperem?

Tal dilema fez com que a reforma agrária brasileira entrasse em xeque. Os assentamentos existentes não foram implantados a partir de uma ação de Estado planejada e organizada. Foram conquistas obtidas pelos trabalhadores a duras penas, contra o poder do latifúndio e dos seus representantes no aparelho de Estado. Contra a incompreensão muitas vezes, de segmentos da população urbana e rural, capitaneados pela ideologia burguesa contrária à organização dos trabalhadores. Então, na imensa maioria das vezes os assentamentos não conseguem ter assegurados todos os investimentos necessários à sua estruturação e continuidade. Faltam recursos que somente são aportados mediante muita pressão e luta dos trabalhadores, resultando na demora nas liberações, nos atrasos e perdas de safras etc.

Isso tudo levou a que os assentamentos em si não conseguissem acumular níveis de desenvolvimento socioeconômico capazes de justificar sua prioridade em uma sociedade extremamente carente em uma infinidade de questões, em especial nas cidades e periferias. Se os assentamentos não conseguem se desenvolver por si mesmos, como poderia a reforma agrária ser uma das alternativas para a crise social e econômica do país?

Os assentamentos como espaços centrais da disputa pela reforma agrária no próximo período?

Se historicamente a frente de massas, a luta pela terra, as ocupações e enfrentamentos radicalizados sempre foram a ponta de lança do processo de luta pela reforma agrária, recentemente as preocupações do movimento social se voltam para a retomada de organização das bases sociais dos assentamentos, desbaratadas por um duplo movimento (econômico e político) do processo histórico anterior.

A militância do MST sempre teve presente as dificuldades que se enfrentaria no desenvolvimento dos assentamentos dentro do capitalismo. A luta pela terra, difícil em si, geraria um segundo momento onde a luta seria pela manutenção das milhares de pequenas unidades de produção nos assentamentos conquistados, contra a dinâmica concentradora e centralizadora do capital, o que resultaria necessariamente em nova reconcentração das terras dos assentamentos caso nenhuma contramedida fosse tomada.

A análise do Movimento indicava a necessidade de desenvolvimento da cooperação como forma de ação defensiva estratégica em vista do avanço do capital sobre as áreas reformadas, mas também como ensaio para a organização futura da agricultura numa sociedade socialista⁸. Isso valia tanto para áreas mar-

⁸ A respeito da importância da luta do MST para instaurar cooperativas agrícolas e outras formas associativas nos assentamentos, Mészáros salienta que “é também muito significativo que os movimentos sociais radicais em questão queiram se livrar das limitações organizacionais da esquerda histórica a fim de conseguirem articular na ação não apenas a necessária negação do que aí está, mas também a dimensão positiva de uma alternativa hegemônica”. [O MST] “está abrindo caminhos no campo da produção material, desafiando o modo de controle sociometabólico do capital por meio da empresa cooperativa dos sem-terra” (Mészáros, 2009, p. 33).

ginais onde a cooperação permitiria minimizar o sofrimento das pessoas como nas áreas próximas aos mercados, onde a disputa com as corporações ou com pequenos e médios capitalistas locais seria mais dura e necessariamente a cooperação permitiria juntar forças e possibilitar uma resistência que trouxesse maiores avanços sociais e econômicos.

A economia das unidades produtivas familiares nos assentamentos caracteriza-se pela pequena escala produtiva, baixa intensidade no uso de capital, tecnologias intensivas em trabalho com baixo grau de desenvolvimento das forças produtivas e grau ínfimo de inserção nos mercados. Consiste numa economia de subsistência complementada pela inserção no mercado através de uma ou duas linhas de produção (no Centro-Sul através de grãos e leite).

O associativismo, condição vital para a sobrevivência dos camponeses na produção, não conseguiu alcançar níveis elevados de abrangência, e muitas iniciativas se viram inviabilizadas por dificuldades de acesso a capitais e tecnologias adequados, bem como por carências de gestão⁹. O fato da base social assentada sobreviver em unidades econômicas privadas, organizadas sob a lógica da produção camponesa artesanal, e com risco crônico de inviabilidade, conduz à manifestação de comportamentos ideológicos típicos da economia artesanal que dificultam a organização de unidades econômicas cooperativas de larga escala e com eficiência empresarial compatível com a demandada para sobreviver frente à competição capitalista da agricultura brasileira (Morais, 1986; e Christoffoli, 2000b).

Somente um amplo processo educativo articulado com medidas de qualificação técnica e organizacional permitiria a emergência de um forte setor cooperativista dentro dos assentamentos.

⁹ Essas carências se manifestaram tanto na esfera da autogestão pelos trabalhadores associados, como também pelas dificuldades de fazer frente aos padrões de eficiência e eficácia nos mercados capitalistas.

E apenas a existência desse setor cooperado reuniria as condições para galvanizar as energias públicas e privadas existentes nessas áreas reformadas de modo a constituir polos efetivos de desenvolvimento de forma equitativa e sustentável. Isso pressupõe a organização da cooperação como eixo de captação e acumulação dos recursos públicos e da riqueza gerada pelo trabalho social nos assentamentos. Para discutir e ilustrar essa questão vamos analisar a evolução histórica da cooperação no MST.

Evolução histórica da cooperação no MST

Num primeiro momento, quando do surgimento do MST, a leitura acerca da necessidade da cooperação também vivia seu estágio embrionário. Os primeiros assentamentos se agruparam sem levar em conta a discussão da forma de organização social e política e sem estímulos à cooperação. Havia na base social Sem Terra uma visão ingênua de que apenas com o acesso à terra seria possível sobreviver e melhorar as condições de vida. Muitos dos primeiros assentamentos, constituídos ainda quando o MST era embrionário, resultaram em lotes de terra inferiores ao módulo mínimo necessário para a sobrevivência das famílias, ou em terras absolutamente marginais e inviáveis em termos de acesso a mercados e serviços.

O desenvolvimento das forças produtivas no campo enfrentava então um período de colapso com a crise da dívida brasileira que obrigou o Estado a pagar somas irrealis para frear o endividamento, com a paralisação dos investimentos no campo e, ao final da década dos 1980, com o fim do modelo de crédito subsidiado para o latifúndio. A base social do movimento camponês estava extremamente empobrecida, sem referencial produtivo em larga escala, ou em formas de cooperação avançadas. Parte do movimento camponês lutava não por reforma agrária e sim apenas por melhorias salariais. A reforma agrária era uma questão supe-

rada para o capital, mas não ainda para uma parcela significativa dos trabalhadores do campo.

Essa falta de acúmulo teórico e prático pelo movimento camponês fez com que os primeiros assentamentos se constituíssem como espaços sob controle do Estado, um espaço conquistado pelos trabalhadores sem, no entanto, assegurar condições mínimas de viabilidade aos mesmos. Era comum que o Estado procedesse à regularização fundiária de lotes de terra sem considerar a viabilidade de geração de renda e de sustentação das famílias a partir da exploração destes.

Obviamente isso levou à constituição de assentamentos como zonas empobrecidas, onde as famílias não conseguiam sobreviver, obrigando à busca de assalariamento externo como fonte complementar de renda. Também dessas áreas, os filhos dos camponeses assentados partiram em novas levas de ocupações de terras contra o latifúndio e contra a incúria do Estado, num fenômeno que resultaria numa estratégia de territorialização do movimento (Fernandes, 1999). Áreas emblemáticas desse período são as fazendas Macali e Brilhante no Rio Grande do Sul e Burro Branco, em Santa Catarina.

Num segundo momento, no final dos anos 1980, a partir do conhecimento das experiências desenvolvidas pela igreja popular, com grupos coletivos e semicoletivos, e mais tarde pelo estudo das experiências de países socialistas (Cuba, Bulgária, Alemanha Oriental, China), difunde-se no MST um referencial de organização cooperativa de tipo socialista, baseada na exploração coletiva dos meios de produção e trabalho. São estimulados de início pequenos grupos coletivos e mais tarde grandes cooperativas totalmente coletivas, englobando, em certo período (início dos anos 1990) assentamentos inteiros organizados em cooperativas integrais.

Entretanto, o desconhecimento e a desconfiança camponesa frente a essas formas coletivas resultou numa reversão parcial

das experiências, inicialmente fracionando-se em grupos semi-coletivos e finalmente na desestruturação completa de diversas iniciativas complexas de cooperação. A defasagem entre a proposta concebida pelo movimento, de coletivos autogestionários totais, a falta de apoio estatal, o preparo técnico insuficiente e as contradições derivadas da consciência organizativa artesanal dos camponeses foi fatal para muitas dessas experiências e forçou um recuo tático do movimento. No entanto mais de uma dezena de cooperativas coletivas autogestionadas se mantiveram e se constituem atualmente, como as experiências mais avançadas tanto do ponto de vista social quanto econômico em áreas de reforma agrária.

A partir de 1994 a Concrab passa a concentrar seus esforços na constituição de cooperativas regionais de prestação de serviços, e não mais aos coletivos autogestionados. Esse modelo de cooperativas permitiu maior flexibilidade organizativa aglutinando as milhares de famílias de agricultores assentados que produzem individualmente em seus lotes. Com isso há uma ampliação no número de famílias incorporadas às experiências de cooperação, ainda que uma redução da complexidade das mesmas. Multiplicaram-se assim as experiências de cooperação nos assentamentos: associações, cooperativas regionais de prestação de serviços, grupos coletivos e semicoletivos, cooperativas coletivas.

Já desde o ano de 1992, para enfrentar a carência de quadros técnicos em cooperativismo e gestão, agravado com a expansão no número de cooperativas e grupos coletivos, a Confederação de Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab¹⁰) passa a se preocupar com a formação de quadros dirigentes para essas organizações. O pressuposto era que os próprios camponeses deveriam ser preparados para conduzir política e tecnicamen-

¹⁰ Organização cooperativa de terceiro grau, criada em 1992, que congrega as cooperativas e associações dos assentamentos brasileiros.

te as cooperativas. A saída proposta então foi a criação de uma escola nacional de formação de quadros ligadas à Concrab visando formar técnicos em administração de cooperativas (TAC).

Em parceria com a Fundep, fundação ligada aos movimentos sociais da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul que já desenvolvia cursos experimentais alternativos para formação técnica e política de jovens agricultores, procurou-se construir um curso totalmente voltado à formação de quadros para a direção das cooperativas e associações dos assentamentos. Como fruto dessa parceria cria-se o Curso Técnico em Administração de Cooperativas (TAC), destinado a formar jovens agricultores assentados nos temas de gestão de empresas associativas. A primeira turma se inicia no ano de 1993 e se forma em 1996. Já foram 11 turmas do curso TAC desenvolvidas no Iterra¹¹, formando centenas de militantes sociais atuantes nas cooperativas, associações, e que posteriormente passam a contribuir com outras frentes e instâncias dentro do movimento social.

Os anos 1990 viram crescer e consolidar um setor cooperativo nos assentamentos de reforma agrária, em especial na região centro-sul do país. Irrigadas por linhas de crédito favorecidas, muitas cooperativas iniciaram a implantação de agroindústrias e viabilizaram ações estruturantes das unidades produtivas de base nos assentamentos. No entanto, a partir do final da década de 1990, com o crescimento da ofensiva burguesa contra o MST, os assentamentos foram colocados na berlinda política. Os programas de crédito voltados à reforma agrária foram extintos ou modificados em vista de reduzir o comprometimento do Estado em sua manutenção. Uma das ações em resposta ao crescimento da presença política do movimento no cenário nacional foi a de

¹¹ Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária, sediado em Veranópolis, no Rio Grande do Sul. Entidade que sucedeu a Fundep na formalização do curso Técnico em Administração de Cooperativas.

se montar estratégias deliberadas para a destruição da base econômica e política de sustentação do movimento naquele período: as cooperativas de produção e comercialização.

No período do governo Fernando Henrique Cardoso é montada uma ofensiva¹² destinada a conter o ímpeto do MST, principal movimento social de oposição a se levantar massivamente naquele período, capaz de trazer desgastes ao governo federal e seus aliados estaduais. Parte desse movimento resultou na inviabilidade de vários investimentos agroindustriais nos assentamentos, visto a descontinuidade de aporte de recursos pelo Estado. As consequentes crise e destruição das cooperativas nos assentamentos foram uma questão de tempo. Desamparadas pelo Estado, perseguidas por diversas manobras, e golpeadas pela abertura de mercados motivada pela adoção de políticas neoliberais, pouco a pouco foram sendo desativadas e imersas em profunda crise econômica, com algumas raras exceções. Até o final do mandato de Cardoso, a cooperação nas áreas de assentamento havia não só regredido, como passava por profunda crise de confiança e endividamento.

Com o início do governo Lula criaram-se condições pontuais¹³ para a reconstituição de programas apoiados por fundos públicos para apoio aos assentamentos. Havia uma percepção ilusória em parcelas do governo, de que se poderia ter melhores resultados na reforma agrária com uma gestão técnica das con-

¹² Dentre as medidas adotadas, estavam a criminalização da luta pela terra, com o impedimento de vistorias de áreas ocupadas pelos trabalhadores, com a punição mediante exclusão do processo de reforma agrária para quem ocupasse terras; com a implantação da reforma agrária “de mercado” via compra e venda de terras que premiavam os latifundiários e penalizaram milhares de famílias sem terra etc.

¹³ A expectativa de que o governo Lula pudesse representar um impulso às lutas sociais e à reforma agrária foi sendo gradativamente esvaziada. Durante todo o governo Lula faltou uma política clara e compreensiva para as áreas de reforma agrária, tratadas com medidas pontuais e não estruturantes.

tradições existentes nos assentamentos. Imersa num orçamento limitado e no mundo de problemas acumulados ao longo de décadas de inação, o programa de reforma agrária marcou passo e foi praticamente paralisado no final do segundo mandato de Lula e início do governo Dilma. A conjuntura politicamente desfavorável para a reforma agrária resultou na falta de recursos para investimentos produtivos, no não equacionamento das dívidas antigas dos agricultores assentados e na paralisia econômica da maioria das cooperativas e associações dos assentamentos.

Nos anos de 2004-2005, foi constituído um programa de assessoramento técnico e gerencial¹⁴ para as cooperativas e associações dos assentamentos com apoio do Incra. O programa se inspirou no trabalho das consultorias e auditorias empresariais, combinado com metodologias e iniciativas isoladas levadas a cabo pelo movimento em alguns Estados. Primeiro se fazia um diagnóstico das condições das empresas sociais presentes nos assentamentos para depois estabelecer ações de melhorias, com base em metodologia de auditorias combinadas com medidas de organização interna. O programa evoluiu bem inicialmente mas depois passou por crises de crescimento e perda de perspectiva na sua condução gerencial. No entanto trouxe elementos importantes para a montagem de sistemas de acompanhamento como o que se deu sequência nos Estados do Paraná e Rio Grande do

¹⁴ Foi o Programa de Acompanhamento às Empresas Sociais (Paes). O termo “empresas sociais” foi adotado a partir de discussões internas do setor de Produção do MST, onde se procurou um conceito que incorporasse a diversidade de formas organizativas existentes nos assentamentos, e que em sua maioria não eram cooperativas, mas sim associações, grupos informais etc. Portanto não guarda nenhuma relação com o conceito similar empregado posteriormente por Yunus (2008), ainda que os dois conceitos tenham pontos de contato. O uso do termo “empresa” pelo movimento se deu ainda na segunda metade dos anos 1980 por influência da metodologia dos laboratórios organizacionais proposta por Clodomir Santos de Moraes (a esse respeito ver Moraes, 1986)

Sul, sob comando das equipes de contabilidade e gestão ligadas às Cooperativas Centrais dos assentamentos.

A conclusão é de que não adiantava ter assessores e metodologias para recuperar as organizações associativas sem que houvesse recursos para investir nas mesmas! O desestímulo tomava conta das iniciativas associativas dos assentamentos. Somente iniciará uma reversão dessa tendência ao final do governo Lula com o crescimento e consolidação das políticas públicas de compra de alimentos da agricultura familiar e reforma agrária, como o PAA e Pnae e a implantação de programas pontuais que priorizaram investimentos produtivos nos assentamentos. Essa experiência, ainda que limitada, sinaliza para um tipo possível de políticas públicas que estimulem a cooperação e um modelo produtivo diversificado e agroecológico através de mecanismos indutores não focados apenas no crédito.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) incorporaram mecanismos que direcionaram parte do poder de compra do Estado para o segmento da agricultura familiar e reforma agrária. Através de mecanismos desburocratizados (PAA) e descentralizados (Pnae) direcionou-se um importante volume de recursos públicos para compras de produtos do campesinato. Com isso houve uma dinamização e fortalecimento de segmentos do campesinato que até então encontravam-se marginalizados do acesso a mercados. O impacto, ainda que pontual¹⁵, é impressionante, resultando em diversificação da produção e mesmo reconquista de áreas para o

¹⁵ Os programas mencionados foram insuficientes para representar uma mudança no padrão de financiamento da comercialização da reforma agrária, devido ao exíguo orçamento disponibilizado pelo governo, sendo beneficiados pelo PAA apenas 7.444 famílias de agricultores assentados em 2009 e 10.440 em 2010 (Conab, 2011). O Pnae tem maior disponibilidade de recursos, contudo se encontra em fase de implantação, devendo se expandir mais fortemente a partir de 2011.

cultivo de alimentos agroecológicos, anteriormente tomadas pela soja transgênica como chegou a ocorrer em assentamentos do sul do Brasil.

Com base na materialidade das carências e necessidades das famílias assentadas, que são questões cuja resolução exige necessariamente ações coletivas, e pela oportunidade representada de aporte de recursos para investimentos associativos via programas públicos, ainda que, para uma parcela ínfima da base assentada, verificou-se um ressurgimento de experiências de cooperação nos anos recentes, nos assentamentos. Depois de mais de uma década de descenso da cooperação nos assentamentos de reforma agrária, o movimento dos trabalhadores rurais passa a discutir alternativas e estratégias para retomar o processo organizativo da produção no campo.

Ocorre que, sem apoio estrutural do Estado e sem uma capacidade endógena significativa de desenvolvimento, as orientações políticas do movimento social para que a militância retomasse a organização de base e a criação de formas associativas e cooperativas não surtiu nem poderia ter surtido efeito. Cairia num voluntarismo de efeitos limitados perante a base social dos assentamentos, como tantas outras iniciativas despreparadas teórica e materialmente já feitas anteriormente.

No entanto algumas experiências têm conseguido se manter e desenvolver, muito mais a partir de sua capacidade endógena de puxar o desenvolvimento local-regional, do que pelo apoio do Estado, muito ausente nesse período. Esse é o caso de iniciativas existentes no Estado de Santa Catarina e em parte, no Rio Grande do Sul e São Paulo, além de pontualmente no Paraná (caso Copavi, no noroeste do Estado).

No Rio Grande do Sul surgiram e se consolidaram experiências como as da COCEARGS (Cooperativa Central dos Assentados), das cooperativas coletivas (Cooptar, Coopac, Coopan), da rede de sementes agroecológicas da Rede Bionatur e Coonaterra,

da cooperativa de trabalho Cooptec, do mercado de produtos da reforma agrária em Porto Alegre, das cooperativas regionais (muitas delas também golpeadas pela crise e ofensiva política dos anos 1990), das cooperativas de crédito (Crehnor). Tais experiências representam um importante acúmulo sócio-organizativo e político para a reforma agrária no Estado.

Em Santa Catarina, a constituição de cooperativas coletivas (em Dionísio Cerqueira, Garuva e Campos Novos), de cooperativas regionais (em especial a Cooperoeste, mas com várias outras cooperativas regionais bem organizadas em várias regiões do Estado), a definição de uma marca comercial única para todos os produtos da reforma agrária (Terra Viva), e a forte atuação da Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA-SC) e de uma cooperativa de trabalho (Cooptrasc) organizada levou a que o Estado se caracterizasse como um dos mais avançados em termos de cooperação na reforma agrária em todo Brasil.

A constituição do Grupo Cooperativo da Reforma Agrária na Região Centro do Paraná

No Paraná as experiências cooperativas em áreas de reforma agrária foram praticamente desmanteladas nos anos FHC/Lerner. Restaram atuantes praticamente apenas a Coana em Querência do Norte, a Copavi em Paranacity e a Coopermate em Santa Maria do Oeste. Outras se mantiveram em estado de hibernação para ressurgir com o acesso a programas públicos já na segunda metade do governo Lula. Além destas, em Laranjeiras do Sul, a Coproterra logrou suceder as experiências frustradas com o cooperativismo nos assentamentos.

Nessa região central do Estado do Paraná, situa-se uma das maiores regiões da reforma agrária brasileira, fruto da luta social de duas décadas pelo MST. Essa região reformada aglutina mais de 5.500 famílias assentadas como resultado das ocupações de

terra nos anos 1980 e 1990. Em 1993 foi criada uma cooperativa regional (a Coagri) para atuar na comercialização da produção dos assentamentos, que chegou a ter mais de 4.500 associados em seu auge organizativo e contribuiu para implantar novas linhas de produção na região, como é o caso do leite. Movida pela forte participação de base, organizada em núcleos em torno de dez famílias, implantou-se um movimento cooperativo dinâmico e participativo¹⁶ nos anos 1990.

Junto a essa cooperativa regional surgiram outras experiências associativas, como uma cooperativa de produção coletiva (Copcal), uma cooperativa de crédito (Credtar) e outra de trabalho associado para construção de casas, assim como um centro de formação de trabalhadores rurais (Ceagro), este último criado ainda antes da cooperativa, mas potencializado pelo ascenso dos assentamentos na região. No período de 1995 a 1999 houve grande melhoria nas condições de vida das famílias assentadas, viabilizada pelo aporte de recursos públicos e capitaneada sua aplicação via cooperativa Coagri.

No entanto, com a perseguição política e institucional empreendida durante o governo FHC e por efeito da depressão nos preços agrícolas derivados da abertura neoliberal de mercados, a Coagri passa por um processo de inviabilização gradual, resultando em sua paralisação definitiva em início dos anos 2000. Essa crise se estende a diversas cooperativas regionais¹⁷, dentre as quais a de crédito e a cooperativa de trabalho, e mais tarde à cooperativa de produção coletiva.

¹⁶ Nas reuniões de coordenação mensais da cooperativa, era comum a participação de 100 a 200 representantes/coordenadores de grupos base, participando de atividades de formação e das decisões da cooperativa.

¹⁷ Inclusive foram afetadas pela política neoliberal diversas cooperativas do agronegócio capitalista da região, como a Coamig, Camilas e, mais tarde, a Coamix, todas inviabilizadas economicamente.

O modelo de cooperação e desenvolvimento econômico baseado em transferências de renda do Estado via crédito subsidiado, construído até então, decretava sua falência¹⁸. A concepção do sistema era incompleta, prevendo apenas a transferência de renda via créditos, mas sem articular as pontas de assistência técnica e gerencial para as cooperativas, sem permitir a passagem para a etapa de agregação de valor via implantação de agroindústrias e sem promover uma necessária revolução cultural e educacional nas famílias assentadas. Ademais o órgão encarregado da condução do processo é claramente despreparado técnica e estruturalmente para as funções de condução de políticas de desenvolvimento rural. Finda essa possibilidade política da acumulação mediante transferência de renda do Estado, estava decretada a inviabilidade do modelo de assentamentos rurais implantados até então pelo Incra.

A partir dessa mudança de política ocorre um abandono pelo Estado (governos federal e estadual) da política de reforma agrária e de medidas de apoio e sustentação às famílias nas áreas de assentamentos no Paraná. Nesse período foi promovida a emancipação forçada e ilegal¹⁹ de cerca de 3 mil famílias assentadas, abandonadas irresponsavelmente pelo Incra à sua própria

¹⁸ É importante ressaltar que a política estruturante possível com a reforma agrária pressupõe necessariamente estratégias de transferência de renda e patrimonial para os agricultores beneficiários da reforma agrária. Sem isso a mudança estrutural das condições de vida no campo brasileiro não terá sucesso em termos massivos.

¹⁹ Somente em 2011, motivados por ação judicial movida pela Coagri contra o Incra está se realizando a “des-emancipação” desses assentamentos no Paraná, restaurando a legalidade e justiça social no processo. Ocorre que nesse período de mais de uma década as famílias prejudicadas em seus direitos sofreram uma série de penalizações e privações econômicas, sociais e políticas, muitas delas irreparáveis. Exemplo disso foi a privação de acesso a serviços de extensão rural e de acesso a créditos e recursos estruturantes do Incra.

sorte, resultando na desesperança e abandono massivo de lotes em vários assentamentos.

A recuperação das atividades econômicas associativas nos assentamentos na região centro do Paraná somente vai se dar a partir do final da década de 2000, onde se retomam atividades em vista de promover saneamento das cooperativas. Com a reorganização de atividades e a constituição de uma estrutura de intercooperação (o Cofin, ou comitê financeiro) se permite atuar de forma unificada frente ao endividamento e às dificuldades de financiamento e gestão das atividades econômicas remanescentes da antiga Coagri.

No período de 2008-2011, fruto dessa reorganização do tecido associativo e de iniciativas de intercooperação entre as entidades existentes, foi pago o equivalente a R\$ 1,3 milhões em dívidas antigas, a partir da retomada das atividades, agora já sob nova perspectiva, aproveitando-se do patrimônio produtivo remanescente do período anterior, investido principalmente em estrutura produtiva de grãos, agora reconvertidas em unidades de prestação de serviços e processamento primário do leite, além da recuperação da cooperativa de crédito e de um supermercado.

A reestruturação ainda em curso se deu em parte com certo sacrifício dos mecanismos autogestionários em vista da centralização de decisões num comitê financeiro de crise. Aos poucos, no entanto, com a normalização das atividades produtivas e da situação financeira se retoma o projeto autogestionário. Esse processo foi possível em grande medida devido ao apoio do Movimento Cooperativo de Mondragón, do País Basco (Estado Espanhol), que deslocou quadros cooperantes para contribuir com sua metodologia sóciooperativa e de gestão. Nesse período avançou-se na concepção de um grupo cooperativo da reforma agrária, nos moldes dos grupos comarcais existentes na experiência basca.

Esse grupo visa aglutinar as diversas experiências cooperativas numa junção de forças capaz de fazer frente à concorrência

capitalista e que resulte em ganhos para a base assentada. Para isso se baseia em experiências levadas a cabo pelas cooperativas de Mondragón e tendo por base teórica a intercooperação e a centralização de capitais sob formato cooperativo autogestionário.

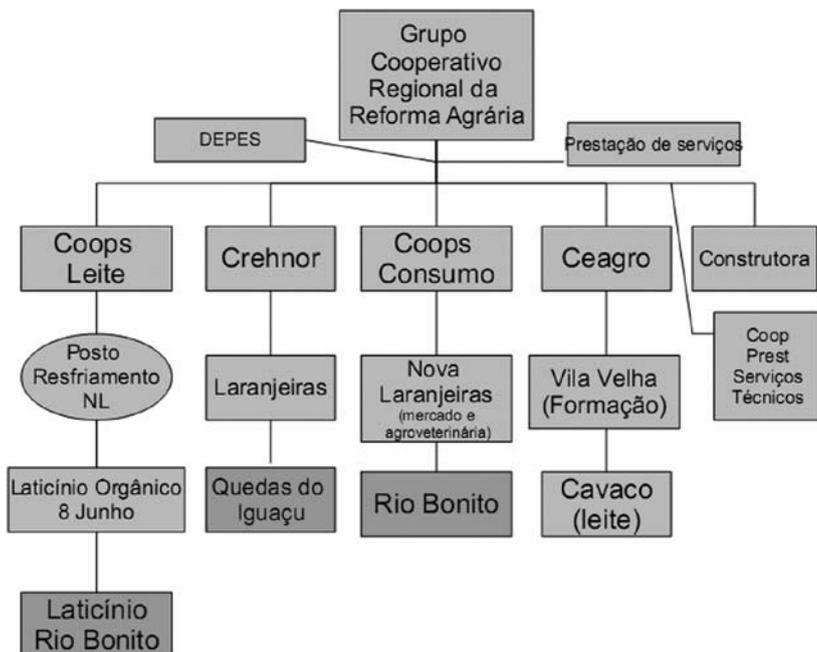


Ilustração 2: Esquema representativo do Grupo Cooperativo da Reforma Agrária da Região Centro do Paraná. Projeção 2011-2012.

Legenda: Em cinza-claro, atividades já implantadas; em cinza-escuro, atividades a serem constituídas nos próximos meses

O embrião do grupo cooperativo da reforma agrária envolve uma série de entidades que atuam de forma autônoma de acordo com seus estatutos e instâncias internas de decisão. No entanto abdicam de parte dessa autonomia para fazer parte do grupo cooperativo, que passa a concentrar alguns serviços de consultoria

e controladoria internas. Essas funções são vitais para assegurar a qualidade de gestão do grupo e também de cada uma das entidades afiliadas.

O Grupo Cooperativo Regional se constitui como um grupo de intercooperação com base de atuação geográfica na região centro do Paraná. Procura articular o conjunto de experiências associativas que giram em torno da reforma agrária na região. Há a possibilidade de se estruturar também grupos setoriais, como é o caso do leite, das cooperativas de consumo ou das cooperativas de crédito (já existente, sob o sistema Crehnor). Os grupos setoriais têm como função aglutinar cooperativas e outras entidades associativas que atuem com um determinado produto ou serviço, de forma a ganhar sinergias e estabelecer políticas e estratégias comuns frente ao mercado e à competição capitalista. Esses grupos setoriais não se restringiriam à região centro do Paraná, podendo aglutinar cooperativas de outras regiões do Estado ou mesmo outros Estados da federação, como é o caso das cooperativas de leite ou de crédito.

Também se discute a constituição de fundos de intercooperação, onde recursos financeiros gerados numa das cooperativas serão transferidos para o grupo cooperativo que pode aplicá-los em outras atividades, sem que se constitua como um empréstimo, e sim uma transferência solidária de recursos. O apoio mútuo por ocasiões de dificuldades e crises é outra das características do grupo cooperativo, que durante os três últimos anos teve que acionar muitas vezes mecanismos de interajuda para poder dar conta dos desafios do endividamento, das dificuldades econômicas e da falta de quadros técnicos qualificados para a gestão dos empreendimentos.

Essas transformações ocorridas recentemente na região se embasam em um conjunto de concepções construídas a partir da experiência acumulada pelo MST e pelo Movimento Cooperativo de Mondragón.

Tabela 1: Elementos da nova fase de desenvolvimento da cooperação na Região Centro do Paraná

Concepção anterior	Concepção atual
1 (uma) cooperativa regional forte (Coagri), com cooperativas auxiliares em posição secundária (Credtar e Coprotterra)	Múltiplas cooperativas; organização em redes de intercooperação; reforçamento mútuo entre as diversas cooperativas e atividades
Efeito de “arraste” da cooperativa regional. Ela puxava o desenvolvimento regional. As demais a seguiam e complementavam sua linha de atuação	Criação de um núcleo coletivo de gestão (Cofin) como cérebro e operador das políticas de intercooperação. Atuação em várias frentes de negócios
Hegemonia da cooperativa regional sobre as demais	Hegemonia do coletivo (Cofin e grupo cooperativo) sobre as cooperativas individuais
Direção coletiva, porém com diluição de responsabilidades; manifestação do personalismo no dirigente principal (presidente)	Gestão coletiva pelo Cofin. Cada atividade com um gestor principal e/ou um coletivo de gestão. Responsabilidades claramente definidas para cada membro do coletivo
Foco em uma atividade econômica (grãos)	Diversificação de atividades. Atividade Leite assume importância estratégica para as cooperativas e para a base assentada (70% da base assentada produz leite)
Modelo produtivo do agronegócio aplicado à dinâmica dos assentamentos (agrotóxicos, adubos químicos etc.)	Impulso ao modelo produtivo agroecológico; constituição de um núcleo da Rede Ecológica de Agroecologia e Certificação Participativa
Crescimento baseado na transferência de renda pelo Estado	Crescimento orgânico endógeno baseado na geração de caixa pelas atividades existentes, complementado com transferências públicas para lançamento de novos negócios
Atividades deficitárias, sem controle individualizado e/ou centralizado	Atividades têm que se autossustentar financeiramente e gerar caixa para o conjunto (intercooperação). Acompanhamento mensal de desempenho de cada atividade
Modelo (inconscientemente) reproduzido era das cooperativas tradicionais do agronegócio	Modelo baseado na intercooperação autogestionária (com influência da Experiência Cooperativa de Mondragón) e na construção de proposta autônoma baseada nas reflexões do MST regional

Falta de quadros. Contratação de gerentes convencionais no mercado	Falta de quadros. Projeção e formação de novos quadros a partir do pessoal próprio com identidade com a luta pela terra e o projeto transformador. Formação técnica e política. Implantação do Curso Tecnológico em Gestão de Cooperativas (TGC) em parceria entre Ceagro, Instituto Federal do Paraná (IFPR) e Mondragón
Apoio gerencial externo pontual e irregular	Constituição no Ceagro do Depes – Departamento de Promoção de Empresas Sociais. Responsável pelo acompanhamento de cooperativas e grupos de base em temas de gestão e organização de empresas associativas

Esses elementos acima listados constituem aspectos da realidade atual em movimento. Não estão consolidados e merecem análise e acompanhamento cuidadosos. No entanto, trazem em si embriões de novas possibilidades de organização das iniciativas associativas no campo econômico para as áreas de reforma agrária no país. E, fundamentalmente, constituem experimentos da construção de uma proposta de reforma agrária participativa e voltada ao desenvolvimento socioeconômico local, que consiga conjugar estratégias de transferência de renda e patrimônio de parte do Estado com a geração endógena de recursos financeiros e humanos capazes de alavancar o desenvolvimento e recolocar a reforma agrária no centro das estratégias para superação da pobreza no país.

O duro desafio de recolocar a reforma agrária na agenda do desenvolvimento nacional

O momento atual da luta de classes no Brasil e em toda América Latina aponta para uma mudança de características em relação aos períodos anteriores. A derrocada das políticas neoliberais foi parcial e corre-se o risco de que se mantenham políticas híbridas de defesa de modelos de capitalismo de Estado via o neodesenvolvimentismo.

A reforma agrária foi descartada por amplos setores da esquerda brasileira, seja enquanto política pública seja como eixo de ação de luta social e política nesse momento histórico. O campo já estaria tomado pelo modelo capitalista de produção, com suas unidades empresariais em grande escala, baseadas no uso de tecnologias de ponta como os transgênicos, a mecanização pesada com eletrônica e robótica embarcada, a utilização de insumos altamente intensivos em capital e energia, como os adubos químicos e os agrotóxicos.

As crises enfrentadas pelos assentamentos rurais, a repressão da elite através dos meios de comunicação social e também das instituições do Estado calaram fundo em setores influenciáveis pela visão reformista de uma social-democracia tardia, implantada pelo PT no governo federal. É nesse cenário que o movimento social luta por manter erguida a bandeira da reforma agrária.

A organização da cooperação agrícola nos assentamentos de reforma agrária, contribuindo para a resistência das famílias no campo e possibilitando a construção de iniciativas cooperativistas de novo tipo, tem se colocado na ordem do dia para contribuir com o processo de retomada da luta social no campo. É esse o desafio dos lutadores sociais camponeses para o próximo período no país.

Nesse contexto as experiências de cooperação e o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos de reforma agrária jogam um papel importante para recolocar a possibilidade de que a reforma agrária seja considerada uma alternativa viável e absolutamente necessária para se pensar um novo modelo de desenvolvimento do país.

Referências bibliográficas

CONAB. Dados de Execução do PAA em 2009 e 2010. Comunicação eletrônica ao autor, 2011.

- CHRISTOFFOLI, Pedro I. *Eficiência econômica e gestão democrática nas cooperativas de produção coletiva do MST*. São Leopoldo: Monografia para o curso de especialização em cooperativismo, Unisinos, 1998.
- _____. *O desenvolvimento de cooperativas de produção coletiva de trabalhadores rurais no capitalismo*. Limites e contradições. Dissertação de Mestrado. Curitiba: UFPR, 2000a.
- _____. Comportamento ideológico e formas associativas de organização e gestão do trabalho em assentamentos da reforma agrária. Enanpad. Disponível em http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=51&cod_evento_edicao=4&cod_edicao_trabalho=4320, 2000b.
- _____. *Políticas públicas e expansão recente do agronegócio na fronteira agrícola do Brasil*. Brasília: UnB mimeo. 2006.
- FARID, Jaqueline. Concentração de terras aumento no Brasil, aponta IBGE. *O Estado de São Paulo*, 30 de setembro de 2009.
- FERNANDES, Bernardo M. *MST. Formação e territorialização*. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- GONÇALVES, Elienai e FERNANDES, Bernardo M. *Análise e mapeamento dos tipos de assentamentos de reforma agrária e reforma agrária de mercado no Brasil*: contribuição para compreensão da diversidade e atualidade da reforma agrária brasileira. Disponível em <http://www.docstoc.com/docs/48934678/análise-e-mapeamento-dos-tipos-de-assentamentos-de-reforma>, 2009.
- IBGE. *Censo Agropecuário de 2006*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em maio de 2011.
- MÉSZAROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2009.
- MORAIS, Clodomir Santos de. *Elementos sobre a teoria da organização social no campo*. São Paulo: Anca, 1986.
- VEJA. *Terra Estrangeira*. Disponível em http://www.diarioagricola.com.br/noticias.php?id_noticia=37906.
- YUNNUS, Mohammed. *Um mundo sem pobreza*. São Paulo: Ática, 2008.

O sentido histórico da autogestão

Maurício Sardá
Henrique T. Novaes

*...é falso dizer que “a autogestão só é possível no socialismo”,
porque a autogestão generalizada é o socialismo.*
Lucien Goldmann

Introdução

A expressão autogestão nunca foi tão falada entre nós. Há vinte e tantos anos, eram poucos aqueles que ousavam tratar do assunto no Brasil, estudar o fenômeno nas suas manifestações históricas, pesquisar as experiências que se iam fazendo na prática ou mesmo defender a autogestão como estratégia de organização e de luta anticapital. Dentre esses, Maurício Tragtenberg merece destaque por ter realizado ampla divulgação e defesa dos princípios da autonomia e da autogestão para os movimentos sociais e de esquerda no Brasil, mesmo sem ter deixado uma obra volumosa ou sistematizada sobre seus estudos e pesquisas nesse campo. Mesmo assim, nos seus vários textos e livros encontramos um conjunto precioso de pistas sobre como “acessar” o espírito da autogestão, a ideia mais geral de ruptura com a sociedade instituída através da generalização de novas relações sociais, no espaço da produção da vida social e além¹.

¹ Não é por acaso que sua obra está sendo republicada pela Editora da Unesp, tamanha a importância deste intelectual para a teoria e a construção prá-

Ao se tornar corrente em nosso meio, o termo autogestão foi se apresentando cada vez mais polissêmico, assumindo sentidos diversos para os trabalhadores e trabalhadoras da Economia Solidária, técnicos e assessores de ONGs, universitários, movimentos sociais, entidades de representação e gestores públicos das várias esferas que atuam no campo do trabalho associado, coletivo e autogestionário. Isto se deve, em grande parte, a) ao fato de vivermos num mundo dominado pelas práticas heterogestionárias, elemento central das relações sociais de produção capitalista, de exploração e opressão; b) a crise teórica da esquerda e; c) a transfiguração das bandeiras autogestionárias pelo capital.

Desde a família, a igreja, as relações amorosas, a escola e a universidade, os locais de trabalho, os sindicatos e os partidos, o Estado etc., tudo parece contaminado pelo espírito da hierarquia, o culto ao chefe, a divisão técnica do trabalho que parcela os sujeitos sociais e infinitas especialidades etc., dando a impressão de ser esta a única forma possível e eficaz de organização para as relações sociais de produção da vida material e social. Em alguma medida, o capital conseguiu difundir e “convenceu-nos que a heterogestão é necessária pela sua superioridade técnica, camuflando dessa maneira a sua natureza histórica e política, seu mecanismo de controle, exploração e opressão”.

Nesse universo discursivo de representações e práticas, a autogestão pode significar desde uma simples “nova forma de gestão”, ou uma estratégia de organização de um grupo social, seja ele uma associação de moradores, um movimento social, uma organização associativa que realiza atividades econômicas, ou pode ainda ser compreendida como o conteúdo do socialismo

tica de uma sociedade para além do capital. Ver, por exemplo, *Sobre o socialismo, História da Revolução Russa, Burocracia e ideologia, Sobre educação, política e sindicalismo*.

do século XXI². Cada uma dessas perspectivas resulta em concepções específicas do termo autogestão, muito embora todos devessem partilhar uma mesma compreensão geral sobre o sentido político do termo na sociedade atual.

Para nós, a autogestão é considerada o ingrediente chave que define o campo da Economia Solidária, que o distingue relativamente às inúmeras formas transformadas de realização “participativa” das relações sociais do capital, como o são o chamado empreendedorismo popular, as cooperativas do modelo tradicional tipo OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras), as micro e pequenas empresas capitalistas, a estratégia de arranjos produtivos que subordinam os pequenos produtores a uma ou várias grandes empresas etc. Não é outro o motivo que leva o capital a tentar, nesse momento, incorporar também a autogestão no âmbito das suas teias e relações, como quando um grande banco incorpora a bandeira “juntos” em sua estratégia de *marketing*, ou o apelo da maior empresa de refrigerantes inserindo no rótulo o seu apoio às cooperativas de catadores etc. A ideia é bastante simples: o capital sempre encontrou formas de reproduzir a heterogestão em todos os espaços da sociedade, enquanto mecanismo ideológico e prático para subordinar os interesses dos trabalhadores e das suas organizações no interior dos seus mecanismos de controle heterônomo, promovendo mudanças para deixar tudo como está.

Em linhas gerais, a autogestão significa o desenvolvimento de relações sociais novas, coletivistas, igualitárias e fundadas em práticas de democracia direta nos espaços da produção e da sociedade em geral. Uma das características importantes da autogestão é a luta pela radicalização da democracia onde quer que se realize, o que tensiona o antagonismo capitalismo-democracia

² Para o debate da autogestão em sentido mais amplo, ver também o artigo do coletivo Usina nesta coletânea.

visando à supressão do despotismo inerente às relações sociais do capital, isto é, às relações de exploração³.

A autogestão é meio para uma sociedade emancipada, autônoma e socialista, o que quer dizer que é meio e fim ao mesmo tempo. Ela é um dos pilares centrais das lutas anticapital, e nessa medida deve germinar e prosperar nos movimentos sociais antissistêmicos, a fim de evitarmos que as lutas inicialmente destinadas a ir além do capital acabem reproduzindo as relações de heterogestão, dando início a novos processos de alienação e opressão.

Sendo a autogestão o elemento distintivo do campo da Economia Solidária, que situa essas práticas econômicas como ingrediente estratégico na tarefa de formulação de um projeto alternativo de produção e reprodução da vida social, então as políticas públicas voltadas para o apoio e fomento à Economia Solidária deveriam mirar a expansão das formas autogestionárias, reconvertendo inclusive o Estado para que a execução de programas e políticas governamentais seja realizada por intermédio de organizações econômicas e sociais autogeridas⁴.

Trata-se de um objetivo de difícil consecução, dada a nossa “cultura” política e organizativa de matriz autoritária, mas acreditamos que tal transformação está longe de ser impossível. A dificuldade reside, fundamentalmente, no fato de que a generalização da autogestão significa o ingresso em outro modo de produção, como ensinou Lucien Goldmann na epígrafe acima (1968) ou ainda, como estabeleceu Cornélius Castoriadis (1988) na época do “Socialismo ou Barbárie”, que a autogestão é o próprio conteúdo do socialismo.

³ Em outro artigo, abordamos uma outra dimensão vital das lutas anticapital: a desmercantilização ou superação do sistema produtor de mercadorias (Novaes, 2011). Ver também Vieitez e Dal Ri (2001).

⁴ Para este tema, ver o artigo de Dagnino e Dias nesta coletânea.

Sendo assim, o que estamos chamando de campo da Economia Solidária não contém apenas experiências de produção e reprodução da vida social que se realizam mediante relações sociais que se pretendem autogestionárias, pois significa igualmente que este campo expressa processos de luta e resistência contra o capital na sociedade contemporânea. E é sintomático que o desenvolvimento em larga escala desse campo de prática e relações tenha encontrado terreno fértil no Brasil, pois aqui as formas de resistência aos mecanismos de exploração e opressão de classe tiveram início com o regime colonial, de maneira que são permanentes e sucessivas.

Tendo essa hipótese de trabalho como horizonte, o presente artigo procura apresentar uma contribuição ao debate sobre as políticas públicas de Economia Solidária que vem se desenvolvendo no Brasil, através da recuperação do sentido histórico do termo autogestão, isto é, da forma como a autogestão se materializa nas experiências concretas e nos inúmeros movimentos e lutas sociais contra o capital realizados nos últimos duzentos anos, pelo menos. Desse quadro histórico tentaremos identificar algumas diretrizes gerais que poderiam orientar a elaboração de estratégias, ações e políticas públicas que visem ampliar e amplificar as iniciativas autogestionárias contemporâneas, a fim de alargar o campo da Economia Solidária e o seu potencial para além do capital, isto é, tendo em vista a superação do próprio Estado, do trabalho alienado e do capital.

1. O sentido histórico da autogestão

Embora a palavra autogestão tenha aparecido no mundo ocidental recentemente (no final da década de 1960, na França), seu sentido esteve sempre presente no campo da luta de classes, quando os trabalhadores rompem com a disciplina e a hierarquia que fundamentam as relações sociais do capital, criando nesse

processo novas organizações e instituições. Durante o século XIX, as práticas autônomas de organização dos trabalhadores assumiram a forma de “associações operárias”, instituições baseadas na participação ativa dos seus membros, no coletivismo e no igualitarismo.

As associações do século XIX, ao substituírem a competição entre os trabalhadores pela solidariedade, a fragmentação pelo coletivismo, revelam um processo de auto-organização tomado como meio e fim. A autogestão das lutas surge como condição para a autogestão da produção e da vida social. Por isso a pedagogia das lutas operárias contém sempre uma dimensão organizativa, unificando os trabalhadores para reagirem à exploração e ao próprio regime de salariato. De acordo com Maurício Tragtenberg,

A necessidade de lutar pela abolição do salariato é que criou essas associações, que rapidamente tomaram a forma de uma associação permanente de luta. Por meio de sua prática, a associação pretendia construir uma existência social comum e, ao mesmo tempo, eliminar a concorrência que o capital estabelece entre os trabalhadores, substituindo-a pela união da classe.

A recomposição do modo de vida operário e a supressão da concorrência entre si e da divisão da classe em profissões (categorias) eram as razões de ser das associações operárias. E foram as greves e os vários processos de luta de classe que trouxeram à tona a prática dessas associações, tornando-se estas não somente a realidade antagonista ao sistema capitalista mas também o prenúncio da transformação deste (Tragtenberg, 1986).

As associações operárias eram, portanto, consideradas os organismos de coalizão e luta criados pelos trabalhadores para levar adiante a sua própria emancipação social, e forneciam ao mesmo tempo as bases sobre as quais o processo de produção seria reorganizado. A eliminação da divisão tradicional do trabalho e das estruturas hierárquicas, a partir da criação e desenvol-

vimento das práticas associativas, informa o sentido das relações sociais novas, coletivas e igualitárias que se tornam efetivas no interior das unidades produtivas.

Nos *Manuscritos parisienses de 1844*, Marx vê nessas associações operárias o fundamento das relações sociais de produção comunistas, prenúncio da transformação do sistema capitalista. As associações realizam a unificação da luta econômica e da luta política, em que a própria forma associativa transforma-se no seu mais importante conteúdo.

Quando os artesãos comunistas se associam, sua finalidade é inicialmente a doutrina, a propaganda etc. Mas com isso e ao mesmo tempo apropriam-se de uma nova necessidade, a necessidade de associação, e, o que parecia meio, converte-se em fim. Pode-se observar este movimento prático, em seus resultados mais brilhantes, quando se veem reunidos os operários socialistas franceses. Já não necessitam de pretextos para reunir-se, de mediadores como o fumo, a bebida, a comida etc. A vida em sociedade, a associação, a conversa, que por sua vez têm a sociedade como fim, lhes bastam. Entre eles, a fraternidade dos homens não é nenhuma fraseologia, mas sim uma verdade, e a nobreza da humanidade brilha nessas figuras endurecidas pelo trabalho (Marx, 1987).

As associações aparecem para Marx como uma prática social em que o meio é ao mesmo tempo seu fim, isto é, que ao constituírem suas associações, os trabalhadores estão projetando uma nova sociedade, fundada na solidariedade prática entre os homens. Com isso, a construção das associações pode se transformar na luta pela própria associação. Afirmar, no entanto, que nas associações meio e fim são a mesma coisa, é diferente de afirmar que o meio vira fim, pois aí temos a definição dos processos de burocratização, em que o meio (a estrutura, o sindicato, o partido), torna-se o fim, e o fim para o qual foi criada determinada estrutura é esquecido. A associação elimina a concorrência

entre os trabalhadores, unificando-os em torno dos seus interesses comuns, e lhes põe de acordo sobre a necessidade de enfrentar ao mesmo tempo o patronato, o regime de salariato e o Estado como órgão separado da sociedade.

Dessa maneira, podemos estabelecer por agora que a autogestão esteve sempre presente no horizonte da luta de classe, nas organizações e nos conflitos em que os trabalhadores rompem com a disciplina e a fragmentação que fundamentam as relações sociais do capital. Nessas febres de auto-organização, estabelecem relações sociais de tipo novo e criam instituições originais, autônomas e antagônicas a esse modo de produção.

Quando a questão da ruptura com a ordem instituída aparece na ordem do dia, a separação entre dirigentes e dirigidos é eliminada, suprimindo-se ao mesmo tempo os intermediários políticos. O fortalecimento da identidade coletiva faz com que seus membros, reunidos nos organismos coletivos, identifiquem-se pelos interesses comuns e pela solidariedade recíproca, rompendo com o individualismo e a hierarquia. A criação espontânea substitui a subordinação passiva.

Essas são as imagens, por exemplo, das jornadas de 14 de julho de 1789, quando um movimento de massas elege seus alvos nos ressentimentos sociais herdados e vividos. Michelet encontra na tomada da Bastilha uma multidão guiada por uma espécie de “ato de fé coletivo”: “ninguém o propôs, mas todos acreditaram nele, e todos agiram” (Michelet, 1989). Na revolução europeia de 1848, Alexis de Tocqueville, que não nutria propriamente grande admiração pelo movimento operário, nos deixa como lembrança uma descrição de uma ação clássica de produção e resistência: “As barricadas eram construídas com arte por um pequeno número de homens que trabalhavam diligentemente, não como criminosos premidos pelo temor de serem surpreendidos em flagrante delito, mas como bons operários que querem terminar sua tarefa rapidamente e bem” (Tocqueville, 1848).

Na nova “febre de coalizão” que decorre durante a década de 1860, os trabalhadores franceses mantêm um amplo processo de criação de associações de resistência e de sociedades de produção e de consumo, desenvolvendo nesse período uma vasta onda de greves. Ao mesmo tempo, estendem seus laços de solidariedade no plano internacional para fazer frente à internacionalização do capital e das relações sociais de produção capitalistas. Daí a fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT), em 1864, por delegados de vários países, especialmente na Inglaterra e França.

A criação da AIT materializa no plano internacional os processos de coalizão desenvolvidos em vários países ao mesmo tempo, articulando formas de ajuda-mútua por sobre as nacionalidades e as fronteiras dos países. Na França, os operários parisienses desenvolvem nesse período um amplo processo associativo que irá culminar nas realizações da Comuna em 1871. Não vamos nos estender nesses acontecimentos históricos, mas é importante recuperarmos um aspecto importante da Comuna de Paris, pelo que nos pode auxiliar no entendimento do sentido da autogestão.

A Comuna de Paris foi apontada por Engels como a realização prática da ditadura do proletariado. Em pouco mais de dois meses e meio, substituiu o exército permanente por uma Guarda Nacional formada por operários e dirigida por um Comitê Central eleito por todos os seus efetivos; instituiu conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal, que poderiam ser substituídos a qualquer momento; fez com que todos os funcionários públicos recebessem salários de operários e passassem a ser demitidos a qualquer momento; operou a separação entre a Igreja e o Estado, expropriando todas as Igrejas como instituições possuidoras; abriu todas as instituições de ensino gratuitamente ao povo, emancipando-as ao mesmo tempo de toda intromissão da Igreja e do Estado; tornou os magistrados e os

juízes funcionários eleitos, removíveis a qualquer momento e; entregou todas as oficinas e fábricas fechadas às organizações operárias (Marx, 1986).

Para Marx, a Comuna “era, essencialmente, um governo de classe operária, fruto da luta de classe produtora contra a classe apropriadora, a forma política afinal descoberta para levar a cabo a emancipação econômica do trabalho” (Marx, 1986). Ao substituir o governo centralizado pelo “autogoverno dos produtores”, a Comuna confirma a unidade entre luta econômica e luta política, na medida em que “a dominação política dos produtores é incompatível com a perpetuação de sua escravização social” (Marx, 1986).

Quanto à organização do trabalho, o estudo de Claudio Nascimento sobre o Programa da Comuna registra que

... houve uma demolição, pedaço por pedaço, de toda a organização capitalista do trabalho: as fábricas da Comuna foram exemplo de democracia proletária. Os operários nomeavam os seus diretores, chefes de equipe etc. Tinham o direito de revogá-los. Eles mesmos decidiam os salários, horários e condições de trabalho; um comitê de fábrica se reunia todos os dias para programar o trabalho. Um verdadeiro autogoverno dos trabalhadores (Nascimento, 2002).

A forma política nova que apresentou a Comuna, esse conteúdo que assumiu na prática o autogoverno dos produtores, encontrava-se em gestação durante o longo processo de reorganização e associação da classe operária francesa. A Comuna apenas revelou-a. Esse processo associativo preparou as condições para que os trabalhadores transformassem os laços de solidariedade em formas coletivas de organização e ação política.

As associações de todo tipo (jornais, cozinhas comunitárias, associações e federações operárias etc.) eram ao mesmo tempo escola política, preparando os trabalhadores para a gestão da

vida social. Um ano antes da Comuna, num artigo publicado em *La Marseillaise* (11 de março de 1870), Eugéne Varlin, um dos membros mais ativos da AIT Francesa e da Comuna e Paris, antevê uma “revolução que avança ameaçadoramente”. Para esta revolução que está próxima, os objetivos dos internacionalistas eram altos:

Os Estados políticos não tem sido (...) mais do que a continuação do regime de conquista que preside o estabelecimento da autoridade e da servidão das massas: governos republicanos, como na Suíça ou nos Estados Unidos; constitucionais e oligárquicos, como na Bélgica ou na Inglaterra; autocráticos, como na Rússia; é sempre a autoridade a encarregada de manter as massas no respeito a lei estabelecida, para o proveito de uns poucos. Esta autoridade pode ser mais ou menos rígida, mais ou menos arbitrária; mas isso não muda a base das relações econômicas, e os trabalhadores continuam sempre a mercê dos detentores do capital. Definitivamente, a revolução próxima não deve resultar apenas numa mudança de etiqueta governamental, ou em reformas de detalhe; deverá emancipar radicalmente aos trabalhadores de toda exploração: capitalista ou política, e estabelecer a justiça nas relações sociais.⁵

Não se trata, portanto, apenas de trocar uns gestores por outros, de operar com formas gerenciais mais ou menos democráticas, de transformar a propriedade privada em estatal. A autogestão só tem sentido se alterar o sentido do próprio trabalho, se transformá-lo numa atividade entre outras, se torná-la tão importante quanto a participação política nos assuntos do bairro e da cidade. Como disse Marx acima, luta econômica e luta política estão unificadas, pois a dominação política dos trabalhadores pressupõe o fim da sua escravização social. É nesse sentido que a emancipação dos trabalhadores deve ser obra dos próprios.

⁵ Varlin, Eugéne. , p. 87-90.

Essa parece ser a aspiração profunda da autogestão: o desenvolvimento de formas associativas em larga escala, ao estender as relações coletivas e igualitárias nos espaços cada vez mais ampliados, rompe com o isolamento e a fragmentação de classe, abole a hierarquia e a disciplina que fundam as relações de exploração e dominação. Esse caráter pedagógico profundo da auto-organização nos coloca diante do problema da autoemancipação.

Os momentos de ruptura carregam no ventre a necessidade de reorganização da sociedade e do poder, a ressignificação do espaço da cidade e do campo, através da produção das condições de existência de forma igualitária e coletiva.

Nessa perspectiva, a autogestão pode ser compreendida como uma tendência histórica do movimento operário, um fenômeno que emerge nos momentos em que o acirramento agudo da luta de classes projeta a autonomia operária no domínio econômico, político e social. Assim o foi na Comuna de Paris de 1871, na Revolução Russa de 1917, na Revolução Alemã de 1918/19, na Guerra Civil Espanhola de 1936/39, na Revolução Húngara de 1956, no Movimento de Maio de 1968 na Europa, no Cordobazo argentino em 1969, na Revolução dos Cravos de 1974 em Portugal, na criação do sindicato Solidariedade na Polônia em 1978, nas greves do final da década de 1970 em São Paulo etc.⁶

⁶ Nos chamou a atenção o nome recebido por uma associação de trabalhadores sem teto no momento da construção de Brasília. Vladimir Carvalho, grande cineasta brasileiro que se formou na geração dos anos 1950 ao lado de Glauber Rocha, retratou no filme “Conterrâneos Velhos de Guerra” o mito e a verdade da construção de Brasília. Em meio a várias cenas de suicídios nos canteiros, diarreias dos candangos, prisões de trabalhadores e estrangulamento de revoltas numa cidade que tinha como meta ser “homogênea”, sem classes sociais, aparece uma entrevista com dois trabalhadores que fundaram a cerca de 30 km de Brasília a “Associação dos Incansáveis”. Parece que estes trabalhadores sabem muito bem o que é o Brasil: um país de abismos sociais imensos, e onde uma elite não cede os anéis nem os dedos.

Quando a autonomia operária se projeta simultaneamente nos planos econômico e político, quando se coloca em prática a democracia operária, as relações que os trabalhadores estabelecem entre si no processo de luta passam a reorientar a organização do processo de trabalho e instituir práticas autogestionárias. Quando ocorre, “essa ação direta unifica o poder de decisão e execução, elimina a divisão entre trabalho manual e intelectual, abole a separação entre dirigentes e dirigidos e extingue a representação por delegação de poder.”(Bruno, 1990).

Nesse processo de auto-organização, os trabalhadores criam novas instituições, antagônicas às instituições do capital. Foi o que sucedeu nas Revoluções Russas de 1905 e 1917, por exemplo, quando os trabalhadores russos criam no processo de luta os *soviets*. Trata-se de uma instituição fundada na democracia direta, na elegibilidade e revogabilidade dos delegados pela assembleia geral. Num Colóquio realizado em Bruxelas sobre Proudhon, Georges Gurvitch dá um depoimento sobre os *soviets* russos de 1917. Para ele, “os primeiros *soviets* russos foram organizados pelos proudhonianos, que eram os elementos de esquerda do partido socialista revolucionário ou da ala esquerda da social-democracia russa”.

Para Anton Pannekoek, um dos teóricos da vertente conselheira, a emancipação dos trabalhadores exige que estes se encontrem numa “verdadeira situação de autonomia”, pois

Deixar-se libertar por outros, que tenderão necessariamente a fazer dessa “libertação” um novo instrumento de domínio, é simplesmente substituir os antigos senhores por outros; é dar azo a que a luta redunde apenas num simulacro de libertação, e a aparente vitória sobre o poder capitalista seja somente uma transferência de domínio, de exploração e repressão da classe operária (Pannekoek, 1975).

Os conselhos operários, *soviets*, comitês de greve e comissões de fábrica são instituições criadas de forma autônoma e original pelos trabalhadores, visando o controle e a gestão da produção e de toda a vida social. No entanto, não se deve cair na mistificação destes organismos de base operária. Nos momentos de ascensão dos conflitos sociais, o surgimento das comissões atesta um grau elevado de unidade dos trabalhadores na luta, ultrapassando via de regra os sindicatos e os partidos políticos. A comissão permanecerá como instituição de realização desta unidade enquanto os trabalhadores mantiverem-se dedicados ativamente nas tomadas de decisão e no encaminhamento prático dessas decisões. Quando ocorre o isolamento da comissão e seus membros passam a ser mais do que meros executores das decisões tomadas pelo coletivo, é sinal de que teve início o processo de refluxo e recuperação da luta.

Neste mesmo espírito insere-se o Maio de 68, que despertou uma onda de greves nunca vista na história da França. Fala-se em dez milhões de grevistas, milhões de jornadas de trabalho perdidas. A proliferação de greves com ocupação de empresas revelou “formas de ação e modelos de participação coletivos dos trabalhadores na luta que ultrapassaram largamente a estrutura categorial e minoritária das organizações sindicais” (Mallet, 1973), motivo pelo qual acabaram sendo denominadas “greves selvagens”.

Essas lutas generalizaram-se até abranger o nível da municipalidade. O comitê de greve da cidade de Nantes chegou a controlar, durante alguns dias, a circulação da cidade através de barricadas e da distribuição de licenças para a entrada e saída. Parece que este comitê chegou a emitir vales-crédito, aceitos como moeda entre alguns comerciantes e agricultores.

É neste período que tem início a luta exemplar dos trabalhadores da fábrica de relógios Lip, em Besançon. Fundada em 1886 pela família Lip, a fábrica passou em 1967 para o controle

do grupo suíço Ebauches SA. Os 1280 trabalhadores realizaram intensas lutas entre 1968 e 1973, quando se dá a ocupação com retomada da produção (Virieu, 1976; LIP; 1974⁷). Em 1968, já haviam ocupado a empresa; dois anos depois, reocuparam por 16 dias, tomando as salas da direção. Em alguns casos, chegaram a bloquear as estradas. Em abril de 1973, dois administradores judiciais são designados para tratar da falência iminente da empresa. Os trabalhadores organizam-se. É criado um “Comitê de apoio a Lip”, com a participação da CFDT (Confederação Francesa Democrática do Trabalho), CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores) e partidos de esquerda. Uma intensa campanha é organizada para evitar o fechamento da fábrica e os despedimentos.

Talvez esse seja um aspecto comum dessas lutas, e característica dos processos de autogestão: a iniciativa de tornar os locais de trabalho um espaço aberto para a visita e troca de experiência com trabalhadores de outras profissões, o que rompe completamente com o caráter fechado das empresas capitalistas. As empresas ocupadas mantinham a porta aberta exatamente para permitir que os trabalhadores entrassem em relação direta com outros trabalhadores e categorias, possibilitando a criação de novas formas de luta e a sua propagação para outros setores.

Foram esses processos intensos de lutas sociais desenvolvidos no pós-Maio de 68, até meados da década de 1970, que propiciaram a propagação do termo autogestão no mundo ocidental. Anteriormente, o sentido dessas práticas era informado, pelas expressões associação operária, auto-organização dos produtores, coletivização, gestão coletiva, gestão socialista etc.

Como vimos, a autogestão é um fenômeno antigo na experiência do movimento operário. Mas isso não significa que tenha sido sempre essa a estratégia adotada pelo movimento operário.

⁷ Ver também o filme “LIP, a imaginação no poder”.

Nos momentos de ruptura mais profundos, como em 1848, e durante a Comuna de Paris (1871), a repressão desencadeada contra as formas associativas ou cooperativadas de produção abriu caminho para uma reinterpretação das tarefas prementes no seio do movimento socialista internacional, realizada no final do século XIX. Nesse processo de redefinição das estratégias prioritárias do movimento operário, as associações de produção e as cooperativas acabaram deslocadas, abandonadas e desprestigiadas, consolidando-se uma vertente de crítica que sentenciava o seu caráter anódino para o enfrentamento ao capitalismo em franca expansão internacional, no que acabaram substituídas, enquanto objetivos imediatos, pela ênfase exclusiva na construção dos sindicatos de classe e partidos operários.

Com isso, o debate sobre as experiências associativistas de produção dos meios de vida pelos próprios trabalhadores ficou “congelado” no seio do movimento operário internacional durante quase todo o século XX. Enquanto isso, avançou significativamente a organização dos partidos de base operária, inspirados nas conquistas da social-democracia alemã no plano parlamentar, ao mesmo tempo em que os sindicatos conquistaram reconhecimento institucional no campo da regulação das relações e condições de trabalho, a partir do pioneirismo das *trade unions* inglesas. Tal situação contribuiu para que essas duas organizações se firmassem como as instituições tradicionais do movimento operário, enquanto as associações e cooperativas de produção, comercialização e consumo persistiram marginalmente.

Sendo assim, a auto-organização dos produtores, através do desenvolvimento associativo em múltiplos campos da vida social – condição fundamental para a realização prática do socialismo durante a primeira Internacional (que não por acaso se chamava Associação Internacional dos Trabalhadores), foi abandonada em função da estratégia de organização sindical e da construção do partido para a conquista do poder político.

Durante o século XX, nem mesmo os momentos agudos de crise e ruptura que se efetivaram de forma recorrente (ainda que normalmente efêmeros) foram suficientes para recolocar a autogestão como estratégia para o conjunto do movimento operário, sendo geralmente negligenciada tanto teoricamente como enquanto prática social e processo de experimentação coletiva de novas formas de relacionamento social entre os produtores imediatos no campo da produção e reprodução material da vida social.

Este quadro persistiu em 1968, quando um novo e vasto movimento social autônomo se fez sentir em boa parte do globo, cujos desdobramentos projetaram a autogestão como alternativa para os trabalhadores tanto no regime de capitalismo privado como no de Estado. Na França, inúmeros movimentos coletivos impuseram-se sobre o signo da autonomia, instituindo processos autogestionários em várias frentes, como as universidades, os bairros e as unidades produtivas. Os casos de ocupação de fábricas com continuidade da produção sob o controle dos trabalhadores foram intensos, levando os processos de luta autônoma para o interior dos espaços fabris, disputando diretamente o controle sobre os meios de produção e a organização do processo de trabalho.

Isso foi assim até o final do século XX, quando uma crise profunda e duradoura se instalou no mundo do trabalho. A implantação de novas tecnologias, a financeirização da economia, a ideologia neoliberal do Estado mínimo etc. provocaram a desestruturação do mercado de trabalho e a elevação exponencial do desemprego e da exclusão social. Nessa conjuntura, os trabalhadores passaram a encontrar no trabalho associado, coletivo e autogestionário uma alternativa para a produção e reprodução dos meios de vida.

2. Autogestão e capitalismo

A autogestão não é um problema exterior ao capitalismo. Não se trata de uma forma de organização ou de luta engendra-

da pelos trabalhadores “fora” dos locais do trabalho que seria “transportada” para o interior do processo de produção nos momentos mais agudos de conflito social. Para nós, a autogestão é algo inerente à organização capitalista do processo de trabalho, e os trabalhadores a vivenciam mesmo quando subsumidos aos detentores do capital, enquanto força de trabalho explorada.

Dito de outra maneira, estamos sugerindo que, em qualquer unidade de produção no qual grupos de trabalhadores cooperam no exercício de suas atividades, o relacionamento social que estabelecem não se limita ao definido pelas normas da empresa fixados no fluxograma, que são sempre hierarquicamente estabelecidas. Onde quer que haja a necessidade de cooperação entre os trabalhadores, mesmo nos processos de trabalho mais parcelizados, fragmentados e individualizados, estes precisam estabelecer entre si relações horizontais mais ou menos informais tanto para possibilitar o atingimento dos objetivos da produção, como para imprimir algum tipo de controle sobre esse processo. Em todas essas situações, quando se verifica o estabelecimento entre os trabalhadores de relações horizontais e igualitárias, apesar das (ou contra as) relações sociais de produção do capital, hierarquizadas e fragmentadas, consideramos que se está a processar a autogestão.

Acontece que o capitalismo é um sistema totalizante, no sentido de que sua reprodução exige que as relações sociais que lhe dão substância se estendam a todas as esferas da vida social. Por isso a autogestão, enquanto processo de luta no interior desse modo de produção, enfrentará sempre inúmeros obstáculos. Sendo as relações sociais autogestionárias antagônicas as do capital e da sociedade contemporânea, será praticamente inevitável que esses processos de luta se defrontem com contradições e ambiguidades.

O primeiro desafio das unidades produtivas em autogestão é romper o isolamento e estender-se formando novas redes de intercâmbio para a produção material, colocando em causa o mercado concorrencial capitalista. A generalização da autogestão para além

dos muros das fábricas e das fronteiras entre países coloca o problema da autoinstitucionalização de uma nova sociedade, denominada por Castoriadis de sociedade autônoma ou autogestionária:

Queremos uma sociedade autogerida. O que isso quer dizer? Uma sociedade que se auto gere, isto é, dirige a si mesma. Mas isso ainda deve ser precisado. Uma sociedade autogerida é uma sociedade onde todas as decisões são tomadas pela coletividade que é, a cada vez, concernida pelo objeto dessas decisões. Isto é, um sistema onde aqueles que realizam uma atividade decidem coletivamente o que devem fazer e como fazê-lo nos limites exclusivos que lhes traçar sua coexistência com outras unidades coletivas. Desta forma, decisões que dizem respeito aos trabalhadores de uma oficina devem ser tomadas pelos trabalhadores dessa oficina; aquelas que se referem a outras oficinas ao mesmo tempo, pelos respectivos trabalhadores ou pelos delegados eleitos e revogáveis; aquelas que dizem respeito a toda a empresa; por todo o pessoal da empresa; aquelas que se referem ao bairro, pelos moradores desse bairro, e aquelas que dizem respeito a toda a sociedade, pela totalidade dos homens e das mulheres que nela vivem (Castoriadis, 1988).

Vê-se que a amplitude do conceito de autogestão, ao requerer a participação ativa de indivíduos autônomos, supera o âmbito de uma unidade de produção e, ao mesmo tempo, tem aí o seu ponto de partida. A inversão pelos trabalhadores das contradições que atravessam suas práticas no processo de produção coloca de imediato o problema da transformação da sociedade instituída. Dito de outra maneira, entendemos que, situada no campo da autonomia, a aspiração autogestionária remete à autoinstitucionalização de uma nova realidade social.

A nosso ver, a autogestão significa a capacidade demonstrada pelos trabalhadores de associarem-se e desenvolverem neste processo formas coletivas de gestão das suas lutas. Experimentam transformar a fragmentação, o isolamento e o individualismo, em novas relações sociais fundadas na solidariedade e união de classe. Essas

novas relações eliminam a separação entre dirigentes e dirigidos, entre trabalho manual e intelectual. Quando as lutas deságuam na ocupação dos locais de trabalho, pode ter início a retomada da produção sob o controle e a gestão do processo de produção.

Porém, como alerta Lúcia Bruno, a autogestão não pode ser percebida como um “remédio para todos os males”, nem ser oferecida como resposta ao desemprego em momentos de crise do sistema. Compreender a autogestão requer assim que verifiquemos “seus limites num contexto capitalista, suas potencialidades revolucionárias e mais, as razões pelas quais tem sido derrotada” (Castoriadis, 1988).

Sendo o capitalismo um sistema integrado em escala mundial, as experiências autogestionárias no interior desse modo de produção defrontam-se com vários obstáculos ao seu desenvolvimento, dentre os quais destacamos: o isolamento econômico, que implica o estabelecimento de relações com o mercado; a questão tecnológica, que permite apenas o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas; o Estado, cujo fundamento legalista procura enquadrar essas experiências nas normas jurídicas capitalistas.

Sobre o primeiro obstáculo, o isolamento e o subsequente confronto com as instituições do mercado, a impossibilidade de os trabalhadores abrirem “brechas” no sistema capitalista a partir de experiências isoladas de cooperativas de produção é verificada e apontada por Marx, quando recusa a tese lassaleana que prevê a criação de cooperativas “com a ajuda do Estado”. Para Marx,

...se os trabalhadores querem estabelecer as condições de produção coletiva em toda a sociedade e primeiramente à escala nacional, isto quer dizer que trabalham para subverter as atuais condições de produção, e isso nada tem a ver com a fundação de cooperativas com a ajuda do Estado. E, no que se refere às sociedades cooperativas atuais, estas apenas tem valor enquanto são criações autônomas dos próprios trabalhadores, não protegidas nem pelos governos, nem pelos burgueses (Marx, 1979).

Sobre o problema da autonomia das cooperativas, é conhecida a posição de Rosa Luxemburgo que, na polêmica com Bernstein sobre o potencial destas para a efetivação da democracia econômica, afirma que a perspectiva cooperativista apenas pode ser projetada como uma alternativa socialista nos ramos secundários da economia. Aí, poderia sustentar-se mediante a constituição de cooperativas de consumo para assegurar antecipadamente um mercado ou conjunto estável de consumidores. Só assim, subtraindo-se às leis do mercado, poderiam as cooperativas de produção superar a contradição entre o “modo de produção e o modo de troca”. Sem a resolução dessa contradição, afirma Rosa, as cooperativas permaneceriam como instituições de natureza híbrida no interior do capitalismo, “uma produção socializada em miniatura que é acompanhada por uma troca capitalista.”(Luxemburgo, 1986). E isso porque

...na economia capitalista a troca domina a produção; por causa da concorrência exige, para que a empresa possa sobreviver, uma impiedosa exploração da força de trabalho, quer dizer, a dominação completa do processo de produção pelos interesses capitalistas. Praticamente, isso traduz-se numa necessidade de intensificação do trabalho, de encurtar ou prolongar a sua duração conforme a conjuntura, de contratar ou dispensar a força do trabalho conforme as necessidades do mercado, numa palavra, praticar todos os métodos, sobejamente conhecidos que permitam a uma empresa capitalista sustentar a concorrência das outras empresas. Daí a cooperativa de produção ter a necessidade, contraditória para os operários, de se governar a si própria, com toda a autoridade absoluta necessária e de os seus elementos desempenharem entre si o papel de empresários capitalistas. Dessa contradição morre a cooperativa de produção, na acepção em que se torna uma empresa capitalista ou, no caso em que os interesses dos operários são mais fortes, se dissolve. Esses são os fatos (Luxemburgo, 1986).

Este claro dilema assinalado por Rosa Luxemburgo permanece, um século depois, ainda bastante atual. As contradições em

que estão enredadas as cooperativas ou empresas recuperadas no interior do capitalismo não podem ser falseadas ou superadas pelo caráter coletivo da propriedade ou pela perspectiva de maior participação dos trabalhadores na gestão e na riqueza produzida. Reconhecer esta natureza híbrida das cooperativas, as dificuldades que enfrentam essas ilhas em contexto capitalista, torna-se mais do que nunca necessário quando o objetivo é avançar na identificação dos nós críticos que lhes são inerentes, das forças atrativas e avassaladoras do capital, da “dominação completa do processo de produção pelos interesses capitalistas”, como observou Rosa.

No Brasil, estudos sobre as empresas recuperadas tem reiteradamente identificado, de forma mais ou menos clara, essas tensões e conflitos que se traduzem na tendência ao monopólio do poder e da gestão da empresa por um novo grupo gestorial e a reintrodução (reafirmação) dos princípios capitalistas de organização do processo de trabalho. Em muitos casos, as condições de trabalho enfrentadas nessas cooperativas não têm permitido aos trabalhadores o estabelecimento de novas relações de trabalho. Pelo contrário, com as dificuldades provenientes da herança falimentar, como previa Rosa, essas experiências, não raro, têm recorrido ao prolongamento da jornada não remunerada, à intensificação do ritmo ou da redução salarial para garantir a competitividade das empresas, isto é, aos mecanismos da mais-valia absoluta.

Um exemplo de experiência de luta que contou com a ocupação generalizada de fábricas ocorreu em Portugal durante a Revolução dos Cravos. Aí também as relações com o mercado mundial representaram um muro intransponível para as cooperativas ou empresas em autogestão, processo analisado por João Bernardo na seguinte passagem:

Temos uma empresa, ou duas, ou três, quantas quisermos, onde os trabalhadores, mediante um processo de luta, ficaram com as

instalações nas mãos e se veem na necessidade de as fazer laborar. Mas no resto da sociedade existe capitalismo. (...) Então, das duas, uma: ou os trabalhadores organizam a produção que têm nas mãos segundo os novos critérios decorrentes das relações de luta, coletivos e igualitários – mas nesse caso o resultado é completamente antagônico dos princípios da produtividade capitalista e, porque restritos a uma empresa ou a uma região isolada ou a um único país, estes trabalhadores permanecem em inferioridade relativamente ao mercado mundial e são por ele sufocados, ou os trabalhadores se sujeitam aos critérios da produtividade capitalista – e neste caso têm de reintroduzir a disciplina patronal na fábrica, as hierarquias etc. (Bernardo, 1986).

O que de imediato pode-se deduzir é a impossibilidade de existirem “ilhas” no interior do capitalismo, de processos que se pretendem alternativas econômicas ao capital serem desenvolvidos no interior do mercado mundial capitalista. A autogestão numa só fábrica é tão impensável quanto o socialismo num só país.

Mas isso não significa que as experiências existentes devam ser abortadas ou deixe de se buscar a criação de cooperativas a partir das fábricas em processo falimentar. Pois uma característica das empresas recuperadas, que as distingue das outras formas de economia popular, social ou solidária, é precisamente o fato de estarem esses casos sujeitos a uma relação mais direta com o mercado capitalista. E por estarem mais imbricadas nas relações com o mercado capitalista, mais confrontadas encontram-se seus critérios de eficácia.

A concorrência, ou seja, a forma do inter-relacionamento econômico no contexto capitalista, não é um jogo de regras neutras. Está viciado desde o início. A mais concorrencial é a empresa que mais cabalmente aplica os mecanismos capitalistas de produtividade, que mais estritamente se lhes sujeita. E as unidades produtivas que os trabalhadores controlam e que pretendem reorganizar segundo um critério têm então de funcionar para um mercado onde a produção é avaliada segundo um critério antagônico. É

esta contradição que acarreta o colapso das novas relações sociais coletivistas e igualitárias (Bernardo, 2006).

Estas dificuldades e contradições atravessam as experiências de autogestão desenvolvidas no interior da sociedade capitalista. No confronto com as demais empresas em que vigoram os critérios de produtividade do capital, resulta que as empresas sob o controle dos trabalhadores não desenvolvem novas forças produtivas, adequadas às novas relações sociais de produção igualitárias e coletivistas, o que significaria a possibilidade de modificar ao mesmo tempo a própria natureza do trabalho no interior das unidades produtivas.

Ao abordar o problema das técnicas capitalistas e as possibilidades de autogestão nas empresas, P. Dubois demonstra que a evolução das técnicas de trabalho é acompanhada de um maior controle exercido pelos trabalhadores, diminuindo a autonomia que resta ao produtor e contribuindo para a maior divisão interna da classe trabalhadora. Desse modo, “a tendência da fábrica é a da antiautogestão.” Ao mesmo tempo, o autor defende que é necessário recusar o “determinismo técnico”, no qual não haveria qualquer “margem de manobra” no interior do quadro tecnológico do capitalismo. Pelo contrário, entende que é possível aumentar a independência operária no trabalho sem modificação das técnicas, bastando uma diminuição do ritmo da cadeia, a criação de um posto de operário volante operando como substituto dos operários que precisam se ausentar, o que permitiria um aumento da possibilidade “de palavra e de deslocamento”. Lembra Dubois o fato, constatado por A. Smith, que foram os operários os primeiros inventores de máquinas utilizadas nas manufaturas durante o século XVII, passando em seguida a serem eles próprios também a quebrar e sabotar essas máquinas. Ao transformar as decisões sobre as técnicas como uma questão coletiva, entende Dubois que os trabalhado-

res poderiam encontrar as condições para inventar novas técnicas emancipadoras (Dubois, 1979).

Uma vez que cada modo de produção produz sua tecnologia específica, expressora das relações sociais de produção nele realizadas, para que as empresas autogeridas possam desenvolver-se em seu antagonismo ao processo de produção capitalista seria necessária a invenção dessas novas técnicas ou forças produtivas, sem o qual sua expansão é bloqueada e a integração aos critérios e técnicas capitalistas torna-se uma condenação.

Não são simples os desafios que se colocam aos trabalhadores e trabalhadoras da Economia Solidária. Às dificuldades que surgem das relações com o mercado e da ausência de um quadro tecnológico alternativo ao produzido sob o signo do capital, somam-se os obstáculos que se projetam da superestrutura jurídica forjada pelo capitalismo, isto é, do Estado. As unidades produtivas autogestionárias, que procuram desenvolver as relações sociais igualitárias e coletivistas, são obrigadas a ajustarem-se às normas jurídicas existentes para poderem operar no interior da “legalidade” capitalista. O Estado impõe relações formais e procura então enquadrar os trabalhadores em luta pela autogestão na legislação vigente, canalizando geralmente as experiências para a forma cooperativa. Como lembra Lúcia Bruno, para a classe operária a legalização “é sempre uma forma sutil” de desmobilizá-la e discipliná-la.⁸ Além disso, como mostrou Castoriadis, o direito é uma forma adequada para as classes dominantes, pois exprime seus interesses sociais e históricos. Para a classe trabalhadora, “ele não é senão um instrumento de mistificação”, pois transforma as relações antagônicas entre as classes na igualdade jurídica do contrato.

Além disso, argumenta-se frequentemente que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo campo da Economia So-

⁸ Bruno, Lúcia. , p. 38-39.

lidária encontra-se na “incapacidade” administrativa dos trabalhadores. Ora, a degeneração não acontece porque a maioria dos trabalhadores não entende os balanços contábeis. A contabilidade e as técnicas administrativas, assim como a tecnologia, não sendo neutras, veiculam as relações de produção do capital, portanto de exploração e dominação. Não são meros artefatos aos quais se pode lançar mão independente do contexto e da finalidade. Devem por isso ter seus sentidos invertidos quando conformados pelas práticas autônomas, criando novos circuitos de informação e decisão sobre todos os problemas da produção material e da vida social, consoantes com o seu caráter cada vez mais coletivo e igualitário.

Deste modo, os desafios da autogestão são mais profundos, pois não se trata apenas de trocar padrões autoritários por chefes democráticos e gerentes “técnicos”, nem de transformar as relações sociais de propriedade para que os trabalhadores tornem-se os donos da empresa e com isso possam se “autoexplorar menos”. Para isso, não é necessário utilizar a palavra autogestão e contribuir desse modo para a recuperação desse termo tão caro atualmente à luta anticapitalista.

O problema da transição para um novo modo de produção significa, nesta perspectiva, a criação das condições sociais que permitem o desenvolvimento das relações coletivas e igualitárias no campo da produção e em outras esferas da vida social, dando azo ao surgimento de um novo mercado fundado na solidariedade, uma nova tecnologia e à reorganização do processo técnico sob princípios próprios de produtividade, com a produção de outros tipos de produtos tendo em vista um outro modelo de consumo.

Por fim, vale lembrar que no entorno do problema da autogestão está a própria necessidade de transformação do trabalho, pelo deslocamento do espaço que este ocupa na vida das pessoas. É o que está no horizonte de Claude Berger e os associacionis-

tas quando colocaram a necessidade de “abolição do salaríato”, como condição para a realização da “autogestão comunista” (Berger, 1977). Ou ainda o que André Gorz, numa obra ainda hoje polêmica, apontou ao afirmar a necessidade de uma libertação “no” e “do” trabalho (Gorz, 1982).

Sendo assim, o termo autogestão não é uma “palavra mágica” para o socialismo, como se bastassem mudanças formais no interior das empresas para a instauração do autogoverno dos produtores. Naville destaca alguns pontos comuns neste sentido, como a necessidade de uma diminuição substancial do tempo de trabalho, a realização de modificações nas estruturas do trabalho, exemplificando através da formação polivalente dos trabalhadores para que assim possam circular nos sistemas de produção e entre as diferentes unidades de produção. Em suma, afirma Naville que o que se deve buscar “não é uma civilização do trabalho e da produção, é uma sociedade liberada nas suas trocas, comunicações e sua imaginação” (Naville, 1972).

3. Experiências recentes: alguns ensinamentos

Em que pese a persistência efêmera das lutas autônomas durante todo o século XX, será apenas a partir da crise dos anos 1970 que o debate sobre a autogestão da produção e dos múltiplos espaços da vida social vai ser recolocado. Na França, a emergência de experiências de recuperação de empresas falidas ou a simples ocupação das instalações pelos trabalhadores, com reativação da produção em novas bases, combinou com as críticas ao “socialismo real” e ao “capitalismo real”, principalmente com os processos de exclusão social, desemprego qualificado, avanço destrutivo da produção de mercadorias que se intensificaram com a onda neoliberal, sobretudo na periferia do sistema capitalista. No Brasil e em outros países latino-americanos, esse movimento em busca de alternativas para a organização da pro-

dução autônoma dos meios de vida ganha volume e espaço social ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendo possibilitado, entre outras coisas, a revitalização do debate em torno do tema da autogestão, do cooperativismo e do socialismo.

Esta revitalização do debate acontece num contexto de dilúvio de teorias conservadoras, avanço das teorias pós-modernas, funcionalistas, que foram caracterizadas por José Paulo Netto como um “retorno do irracionalismo”⁹. Cabe sublinhar mais uma vez que a autogestão é peça fundamental na teoria e na prática de uma sociedade para além do capital.

Para nós, um tratamento possível para as contradições das cooperativas deve partir do reconhecimento da natureza híbrida ou anfíbia dessas experiências (Luxemburgo, 2004; Faria, 2005). Poderíamos citar o exemplo das fábricas recuperadas, organizações que se originam a partir da tomada de empresas cuja essência encontrava-se na autovalorização do capital.¹⁰ Os meios de produção, os objetos de trabalho, os produtos e a própria força de trabalho eram empregados até então no interior de um sistema produtor de mercadorias, e como tais entravam e eram absorvidos no processo de produção social e material.

A simples posse formal dos meios de produção ou a nova forma de propriedade que assumem não implica de imediato ou diretamente a transformação da natureza do processo de trabalho ou da sua dupla natureza, como demonstrou Marx, como processo real de trabalho e de valorização. Para Mészáros, o desafio consiste em combinar mudanças significativas no microcosmo das fábricas que alterem o sentido do trabalho com mudanças

⁹ Para este debate, ver também Pinassi (2009).

¹⁰ Lembremos que, para Marx, “as próprias fábricas-cooperativas dos trabalhadores são, no interior da antiga forma, a primeira ruptura da antiga forma, embora naturalmente por toda parte, em sua organização real reproduzam e tenham que reproduzir todos os defeitos do sistema existente” (Marx, 1986, p. 334).

no macrocosmo: a coordenação global da produção pelos produtores associados. Ao mesmo tempo, a combinação das estratégias mais imediatas com estratégias mais amplas de unificação das lutas dos trabalhadores para a superação do sociometabolismo do capital na sua totalidade (Mészáros, 2002).

Atualmente, há uma certa pressuposição em torno da análise de que a autogestão deve ser iniciada e exercitada, tornando-se um *habitus* nas escolas. Não se trata de uma tarefa simples, pois, como nos lembra Mészáros (2006), a alienação do trabalho não será superada automaticamente e da noite para o dia. Hábitos da elite, como ter que ir todos os dias ao *shopping* fazer compras supérfluas, a realização de um trabalho sem sentido social nas fábricas, no comércio, no lazer fetichizado, na construção civil, a produção de alimentos envenenados e voltados para a acumulação de capital, são exemplos de tarefas árduas de uma possível e necessária transição que transcenda o trabalho alienado.

Para Mészáros, o conceito de alienação na obra marxiana “compreende as manifestações do ‘estranhamento do homem em relação à natureza e a si mesmo’, de um lado, e as expressões desse processo na relação entre *homem-humanidade* e *homem e homem*, de outro”. Tal conceito está fundado em quatro aspectos: “a) O homem está alienado da *natureza*; b) está alienado de *si mesmo* (de sua própria *atividade*); c) de seu ‘*ser genérico*’ (de seu ser como membro da espécie humana); d) o homem está alienado do *homem* (dos outros homens)” (Mészáros, 2006, p. 20).

Geralmente, tendemos a enxergar o segundo aspecto (a alienação do homem em relação à sua própria atividade) como obstáculo central a ser superado. Esse estranhamento do homem em relação ao seu trabalho como algo alheio que “não lhe oferece satisfação em si e por si mesma, mas apenas pelo ato de vendê-la em certas condições” é de fato algo que vem reiteradamente sendo questionado. No entanto, ele não é único. O estranhamento dos seres humanos com o produto do seu trabalho e

o mundo sensível exterior, com a natureza, com o membro da espécie humana e com os outros homens são todos faces de uma mesma moeda.

Assim, quando falamos da superação do trabalho alienado estamos falando da superação de todos esses aspectos ou dimensões do trabalho sem sentido social. Entendemos que mudanças ou propostas de mudança que não levem em consideração essa complexidade correm o risco de se esgotar antes da sua maturação. Por isso, o que é chamado de degeneração da autogestão pode ser compreendido como limite imposto e “inevitável” deste momento histórico, no qual a autogestão não é a regra, mas sim uma exceção, uma utopia construída e vivida cotidianamente pelas diversas experiências.

A questão é saber se, no processo contraditório da crise, as formas alternativas de produção da vida social constituem-se em formas embrionárias de um modo de produção alternativo, ou se serão assimiladas, passando a reprodução do capitalismo a realizar-se em novas bases, estando a produção associada subordinada ao capital. De todo modo, recoloca-se como vital para a estratégia socialista autogestionária a possibilidade de se pensar a autogestão da produção, a democratização das relações de trabalho, a desmercantilização da sociedade, o controle dos trabalhadores sobre os meios de produção e reprodução e a organização do processo de trabalho.

Assim como é hoje impensável a realização do socialismo em um só país, a existência de um setor autogestionário em meio ao capitalismo cada vez mais globalizado significa de imediato o enfrentamento de inúmeros desafios. Sua lição principal é demonstrar, assim como fez Marglin (1989) outrora, a inutilidade dos padrões e a necessidade de uma transformação profunda da forma capitalista de produção dos meios de vida. A crise atual deveria representar, nesse sentido, um novo cenário para a experimentação de novas formas de produção e reprodução da vida

social, com a participação ativa dos trabalhadores dentro e fora das unidades produtivas.

Ainda que essas experiências tenham a autogestão como utopia concreta, sabe-se que sua efetivação de forma isolada, como ilhas de autogestão, só com muita dificuldade conseguirão enfrentar os limites impostos pelo capital (o mercado, o Estado máximo para o capital financeiro, a desigualdade de gênero, a inadequação tecnológica etc.). É nesse sentido que as experiências associativas devem ser entendidas dentro do horizonte da generalização da autogestão e da conseqüente transcendência positiva da alienação do trabalho. Para se tornar efetiva, a propriedade coletiva dos meios de produção deve estar acompanhada da gestão coletiva dos processos econômicos e sociais, sendo a autogestão meio e finalidade emancipatórios.

Sendo assim, as políticas públicas acabam diante um enorme desafio, que consiste no apoio e fortalecimento desse campo de práticas, possibilitando o alargamento das relações sociais coletivas e autogestionárias para múltiplos espaços da vida social, ao mesmo tempo em que requer movimentos de experimentação dentro do próprio aparelho de Estado, no sentido de democratizá-lo, tornando-o permeável às aspirações e anseios dos trabalhadores e trabalhadoras associadas.

Para nós, a efetividade das relações sociais autogestionárias que aponte para a constituição de outro modo de produção, para além do capital, exige que as novas relações delineadas nas páginas acima sejam incorporadas pelo Estado, impulsionando a sua transformação em algo novo, necessário para o atendimento das demandas e necessidades dos setores populares, explorados e oprimidos. Para isso, o fundamental é a continuidade do esforço para a construção de alianças com outros movimentos sociais que atuam com os princípios da autonomia e da autogestão, com capacidade de pressão e proposição de políticas públicas que impulsionem a autogestão nos diversos espaços da vida social.

Referências bibliográficas

- ADLER, M. *Conselhos operários e revolução*. Coimbra: Centelha, 1976.
- ANTUNES, R. *A rebeldia do Trabalho: o confronto do operariado no ABC paulista: as greves de 1978/80*. Campinas: Unicamp, 1992.
- As greves selvagens na Europa Ocidental. Porto: Afrontamento, 1973. [texto anônimo].
- BERGER, C. *Pour l'abolition du salariat*. Paris: Spartacus / René Le-feuvre, 1977.
- BERNARDO, J. A autonomia das lutas operárias. In: BRUNO, L. e SACCARDO, C. (org.). *Organização, trabalho e tecnologia*. São Paulo: Atlas, 1986.
- BRUNO, L. Gestores: a prática de uma classe no vácuo de uma teoria. In: BRUNO, L. e SACCARDO, C. (org.). *Organização, trabalho e tecnologia*. São Paulo: Atlas, 1986.
- BERNARDO, J. *Economia dos conflitos sociais*. São Paulo, Expressão Popular, 2006.
- BOURDET, Y. Karl Marx y la autogestion. In.: *Consejos obreros y democracia socialista*. Cuadernos de Pasado y Presente. n. 33. México. 1977. p. 57-74.
- BRUNO, L. *O que é autonomia operária*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 8.
- CASTORIADIS, C. *Socialismo ou barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- DAGNINO, R. Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta. In: BENINI, E. A.; SARDÁ DE FARIA, M.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. *Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária*. Volume 1. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 339-406.
- DEL ROIO, M. *Os prismas de Gramsci: a fórmula política de frente única (1919-1926)*. São Paulo: Xamã, 2005.
- DUBOIS, Pierre. La séquestration. *Revue Sociologie du Travail*, n.4, 1973, p. 410-427.
- _____. Du travail divisé au travail autogéré: problèmes posés par les infrastructures techniques. *Revue Autogestion et Socialisme*. n. 43. Mars 1979. p. 43-56.
- DUVIGNAUD, J. Geroges Gurvitch: une théorie sociologique de l'autogestion. *Revue Autogestion*. Paris: Anthropos, decembre 1966. Cahier n° 1, p. 5-57.
- ENGELS, F. Introdução. In: MARX, Karl. *A guerra civil na França*. São Paulo: Global, 1986.

- GOLDMANN, L. Débat sur l'autogestion. In: Goldmann, L. Mallet, S. *et al.* *Autogestion: Études débats, documents*, Cahier 7, dez. 1968.
- GORZ, André. *Adeus ao proletariado: para além do socialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.
- GUERÍN, D. El anarquismo en la revolución rusa. In.: GUÉRIN, D. *El anarquismo*. Buenos Aires: Altamira; Montevideo: Nordan-Comunidad, 1992.
- GUILLERM, A.; BOURDET, Y. Autogestão: uma visão radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- KRIEGEL, A. *Las internacionales obreras*. Barcelona: Martínez Roca, 1968.
- LUXEMBURGO, R. *Reforma social ou revolução?* São Paulo: Global, 1986.
- LIP: os trabalhadores tomam conta da empresa. Porto: Afrontamento, 1974.
- MALLET, S. L'après-mai 1968: grèves pour le contrôle ouvrier. In.: *Revue Sociologie du Travail*, 4/73, Paris, octobre-décembre, p. 301.
- MANDEL, E. *Da Comuna à Maio de 68*. Lisboa: Antídoto, 1979.
- MARX, K. *Crítica ao Programa de Gotha*. Moscou: Editorial Progreso, 1979.
- _____. Manuscritos econômico-filosóficos. Terceiro manuscrito. In: MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Os Pensadores).
- _____. *A guerra civil na França*. São Paulo: Global, 1986.
- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo editorial, 2002.
- MICHELET, J. *História da Revolução Francesa: da queda da Bastilha à festa da Federação*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
- MONTEIRO, Lúcia Bruno. "O COMBATE" *pela autonomia operária*. São Paulo, PUC, Dissertação de Mestrado, 1982.
- NASCIMENTO, C. *As lutas operárias autônomas e autogestionárias*. Rio de Janeiro: Cedac, 1986.
- NASCIMENTO, C. O Programa da Comuna. In: *A Comuna de Paris: história e atualidades*. São Paulo: Ícone, 2002. [Biblioteca Espaço Marx]
- NAVILLE, P. *Temps et technique: structures de la vie travail*. Genève: Librairie Droz, 1972.
- NOVAES, H. T. (org.) *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

- PANNEKOEK, A. Conselhos Operários. In: PANNEKOEK, A., SALVADORI, M., MAGRI, L., e GERRATANA, V. *Conselhos Operários*. Coimbra: Centelha, 1975.
- PINASSI, M. O. *Da miséria ideológica a crise do capital*. São Paulo: Boitempo editorial, 2009.
- SANTILLÁN, D. A. *Organismo econômico da revolução: a autogestão na revolução espanhola*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SARDÁ DE FARIÁ, M. *Autogestão, cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do capital*. Tese de doutorado. Florianópolis, UFSC, Sociologia Política, 2005.
- TRAGTENBERG, M. *História da Revolução Russa*. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.
- _____. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Editora da Unesp, 2007.
- _____. *Reflexões sobre socialismo*. São Paulo: Moderna, 1986. (Coleção Polêmica).
- _____. Uma prática de participação: as coletivizações na Espanha (1936/1939). In: PRESTES MOTTA, F. et al. *Participação e participações: ensaios sobre autogestão*. São Paulo: Babel Cultural, 1987. p. 21-60.
- VARLIN, E. *Practica militante y escritos de un obrero comunero*. Bilbao: Zero, 1977.
- VIEIRA, P. A. *Control de la fuerza de trabajo y automatizacion de los medios de trabajo*. Universidad Nacional Autonoma de México: México, D.F., 1995.
- VIEITEZ, C.; DAL RI, N. *Trabalho associado*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- VIRIEU, F. H. *100.000 relógios sem patrão: processo LIP*. Lisboa: Asísrio & Alvin, 1976.

Filmes

- “A terra treme”. Diretor: Luchino Visconti, 1948.
- “Barravento”. Diretor: Glauber Rocha, 1962.
- “Cabra marcado para morrer”. Diretor: Eduardo Coutinho, 1964-84.
- “Conterrâneos velhos de guerra”. Diretor: Vladimir Carvalho, 1990.
- “O homem de ferro”. Diretor: Andrej Wajda, 1981.
- “O homem de mármore”. Diretor: Andrej Wajda, 1976.
- “Os LIP – a imaginação no poder”. Diretor: Christian Rouaud, 2006.

Parte 5

A democratização da economia e da política: definições, articulações e agendas

Participação popular, espaço público e autogestão¹

Vanessa Moreira Sígolo
Thais Silva Mascarenhas

Esse texto tem o objetivo de problematizar a relação entre Estado e sociedade na democracia contemporânea, e analisar os espaços participativos e o seu papel nas políticas de Economia Solidária. Partimos da análise sobre a relação entre democracia e Economia Solidária, o que nos leva a refletir sobre a formação do movimento de Economia Solidária e a centralidade da autogestão em seu projeto político de sociedade.

Em seguida, buscamos construir um olhar histórico sobre a participação popular e o seu significado no processo de redemocratização do país. Nessa parte, analisamos algumas experiências participativas (Conselhos, Conferências, Colegiados Territoriais etc.), juntamente com alguns exemplos de experiências de outros países (entre eles, Venezuela, Argentina e Índia). Essa parte do texto também inclui uma análise dos debates atuais sobre participação, os limites e as potencialidades dessas experiências, e seu papel na sociedade brasileira contemporânea.

Na terceira e última parte do texto, analisamos especialmente a participação popular nas políticas de Economia Solidária.

¹ Colaboraram com a sua produção: Sylvia Leser de Mello e Juliana de Oliveira Barros Braz.

ria. Nesse momento, retomamos o processo de organização do movimento de Economia Solidária, com a criação dos fóruns, e o processo de formação de suas políticas públicas. Após isso, buscamos caracterizar os espaços participativos das políticas de Economia Solidária, e concluímos com uma análise sobre os seus limites e desafios atuais.

Parte 1: Democracia e Economia Solidária

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

No Brasil (e também em outros países da América Latina), a partir principalmente dos anos 1990, são criadas diversas organizações econômicas coletivas, que passam a se denominar de Economia Solidária. Esse processo ocorre em um contexto de reestruturação produtiva, relacionada às transformações tecnológicas, à mundialização da economia, à financeirização e às consequentes mudanças no mundo do trabalho, exacerbando a precarização e criando novas formas de exploração. No âmbito político, o surgimento das experiências ocorrem em um contexto de revisão de projetos políticos revolucionários, a partir da experiência do chamado socialismo real, especialmente da URSS, e da crítica aos modelos centralizados, burocráticos e autoritários. Especificamente no Brasil e demais países da América Latina, essas experiências surgem no contexto da redemocratização, tomando parte da busca por projetos políticos comprometidos com o aprofundamento da democracia.

Nesse sentido, iniciamos esse texto buscando situar a Economia Solidária no debate atual sobre democracia e participação. Para isso, analisamos o sentido político dessas experiências e tomamos a perspectiva teórica que basea-se na *ampliação do*

conceito de política. Essa abordagem parte do pensamento de Hannah Arendt², especialmente sua concepção de política e a sua centralidade, e busca fundamentar nossa reflexão sobre a relação entre democracia e Economia Solidária.

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

Diferentemente de outras atividades humanas, a ação política é uma atividade essencialmente coletiva, que depende inteiramente da presença de outros. Com isso, ela traz a dimensão do inesperado, que surge pelo encontro de diferentes, que passam a se enxergar e se reconhecer pelo dissenso³, ao mesmo tempo em que compartilham uma igualdade política e um mundo comum. No encontro com outros no espaço público, ruídos podem dar lugar a vozes, não ouvidas, que comunicam experiências, ideias. Dessa forma, a política interrompe a ordem policial e permite que os conflitos sejam publicizados, trazendo à luz do espaço público as relações de dominação e, com isso, a possibilidade da sua superação. Por sua pluralidade, a política possibilita a subversão da ordem, a ruptura e o surgimento do novo. Essa abordagem teórica destaca o caráter político da humanidade, e na imagem

² Entre os trabalhos da autora: Arendt, H. São Paulo: Edusp, 2004; e “A tradição revolucionária e seu tesouro perdido” Brasília: Ática/UNB, 1988.

³ Sobre esse tema, ver Rancière, Jacques. “O dissenso” Novaes, A. (org). . São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

de homens e mulheres reunidos para inventar e reinventar o mundo, religa a noção de democracia a de humanidade.

Contudo, *na atualidade vivemos uma crise da política*. Arendt analisa que os espaços da política e da economia se misturaram na modernidade, provocando o surgimento de uma esfera híbrida, o “social”, onde os interesses privados passam a ter importância pública. Além disso, a sociedade atual impõe regras que buscam normalizar e confinar os comportamentos, abolindo o espaço público, a política, a participação, a possibilidade da ruptura e do novo. Com essa mistura entre as esferas pública e privada, a ação política, no sentido arendtiano, se tornou muito rara.

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

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

Autogestão e invenção política

Reconhecemos que o sentido democrático da Economia Solidária encontra-se na *centralidade da autogestão*. Por um lado, na transformação das relações de poder que a autogestão promove na esfera da produção e do trabalho e, por outro, no processo de formação de um movimento social autogestionário, denominado de Economia Solidária, que afirma e apresenta questionamentos e princípios para a democratização da economia, da sociedade e do Estado.

Os espaços de autogestão, conselhos operários e órgãos populares de debate público são muitas vezes esquecidos na história, o que reforça a importância de resgatar essas experiências, por exemplo: na Comuna de Paris (1871); nos Sovietes russos (1905 a 1917); na República Húngara dos conselhos operários (1918 e 1919); na Espanha, após a Guerra Civil (1936); na Iugoslávia, no pós-guerra (1950); na Argélia (1962); na Primavera de Praga, na Tchecoslováquia (1968); na China, durante a Revolução Cultural, com a Comuna de Shangai; em Portugal, na Revolução dos Cravos, com as comissões de trabalhadores. Na América Latina, destacam-se experiências: na República Libertária no México (1911); durante a Revolução Cubana (1959); na Nicarágua (1979); na Revolta Vermelha, em El Salvador (1932); durante a revolução na Bolívia (1952); no Peru, quando houve a chamada “via peruana ao socialismo” (1968); no Chile, durante o governo de Salvador Allende (1972); e na Argentina, no chamado “Cordobazo”, em maio de 1968.

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

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

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

A proposta de organização do trabalho pautada no controle coletivo dos meios de produção e na igualdade política nos processos de decisão e gestão, ou seja, na autogestão, cria novas relações entre economia e política, entre trabalho e política, que indicam possibilidades para a renovação da democracia na atualidade. Por essa perspectiva, a autogestão é elemento central da Economia Solidária, como destaca a Professora Sylvia Leser de Mello:

As cooperativas autogestionárias desenvolvem em seu interior espaços de democracia, porque a assembleia, órgão máximo de administração autogestionária e lugar das discussões e decisões, é espaço de igualdade e autonomia. Na liberdade para tomar a palavra e apresentar as suas opiniões e ideias, diante de todos, encontramos, aproximadamente, o que Hannah Arendt denomina espaço para o aparecimento, para mostrar, diante de meus iguais, quem eu sou. Este esforço para apresentar a singularidade se dá juntamente com igual esforço de todos os outros na busca pelo bem comum. Aqui estão situados os fundamentos da democracia.⁴

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

⁴ Mello, Sylvia Leser de. “Solitário ou solidário”, organizado pela ITCP-USP, 2003, p. 6.

Ação política e movimento de Economia Solidária

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

A ação política da Economia Solidária se dá com a formação do movimento social da Economia Solidária, e em sua luta por reconhecimento. É importante destacar que o conceito de movimento social não descreve uma realidade, não é um objeto empírico, mas um conceito, uma construção analítica, que expressa um campo teórico-político, um ponto de vista escolhido para interpretar a realidade social.⁵

Nesse sentido, partimos de uma definição ampla de movimento social como uma expressão de poder da sociedade que, independente da reivindicação ou projeto político, luta para se constituir como um sujeito político coletivo e manifestar-se em espaço público, onde as relações políticas podem ocorrer. Os movimentos sociais se formam em contextos de conflito e vivem na permanente tensão entre autonomia e dependência, na disputa entre a criação do novo e a permanência do antigo. Constituir-se como um novo movimento social é parte fundante do projeto autogestionário da Economia Solidária.

A partir da análise de Thompson sobre a formação histórica de coletividades, e o processo de “autofazer-se” da classe ope-

⁵ Touraine, Alain. “An introduction to the studies of social movements”, vol. 52, n. 4, 1985.

rária, temos elementos para compreender a formação do movimento de Economia Solidária, por uma abordagem que enfatiza a ação dos sujeitos no processo histórico.

No estudo sobre o processo de “autofazer-se” do movimento de Economia Solidária, nos afastamos de interpretações estritamente estruturalistas, que buscam deduzir os fenômenos sociais exclusivamente de condições objetivas dadas. Por essa abordagem, se reconhece que as experiências de Economia Solidária têm raízes históricas nas transformações produtivas do capitalismo contemporâneo, mas ao mesmo tempo, se reconhece que estas transformações não explicam aspectos fundamentais do surgimento do movimento, que o singularizam, que precisamos buscar na atuação dos sujeitos.

Como destaca Thompson: “a classe operária não surgiu tal como o sol numa hora determinada. Ela estava presente ao seu próprio fazer-se”.⁶ Sua abordagem reconhece os trabalhadores como sujeitos políticos no movimento histórico. Por essa interpretação, compreende-se que os sujeitos recorrem a tradições, sistemas de valores e ideias (matrizes teórico-políticas) para elaborar/interpretar as suas experiências (relacionada às condições materiais e às relações de produção), e a partir disso produzir a sua ação política, na formação de uma coletividade, um movimento social.

Além disso, como coloca Eder Sader⁷, os movimentos sociais se constituem recorrendo a matrizes, que são adaptadas a cada situação e mescladas também entre si na produção das falas, sujeitos e horizontes. Mas também os movimentos modificam as próprias matrizes que os alimentaram.

⁶ Thompson, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa I: a árvore da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 9.

⁷ Sader, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: as experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

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

Entre as matrizes da Economia Solidária, há três delas que são muitas vezes destacadas, especialmente pelo professor Paul Singer: a socialista, a anarquista e a humanista-religiosa.

- Utopia, socialismo e cooperação: Da matriz socialista, podemos identificar a presença de características, discursos e práticas que nos remetem às primeiras formulações utópicas, no início do XIX, no contexto da revolução industrial, com socialistas como Robert Owen, considerado o primeiro teórico do cooperativismo. Mas também importantes referências no chamado socialismo científico, com Marx e Engels, e em teóricos marxistas atuais, especialmente suas concepções sobre a propriedade e o controle coletivo dos meios de produção pelos trabalhadores.
- Autogestão, liberdade e anarquismo: Principalmente pela centralidade dada ao princípio da autogestão, encontramos influências do pensamento anarquista, que traz muitas vezes movimentos de questionamento e contraposição ao Estado, e a proposta de sua substituição por formas de cooperação entre indivíduos e grupos produtivos livres, como tratava Proudhon, com relação ao mutualismo e ao federalismo.

- Humanismo-religioso, solidariedade e cotidiano popular: Finalmente, junto com as duas matrizes citadas anteriormente, somamos uma terceira, a humanista-religiosa, que traz elementos e discursos marcados pelo princípio da solidariedade e pela ênfase na formação prática pela aproximação do cotidiano popular. Essa matriz é também marcante na Economia Solidária do Brasil, especialmente pela história da Teologia da Libertação e das Comunidades Eclesiais de Bases – CEBs.

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

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

Projetos políticos e a disputa democrática

Reconhecemos que o sentido da democracia está em disputa na atualidade, ou seja, há visões e projetos políticos democráticos que se contrapõem nas sociedades contemporâneas. Buscando compreender esse campo de disputa, é possível identificar, de um lado, projetos que buscam o alargamento da democracia, a criação de espaços públicos e a participação da sociedade nos processos de decisão relacionados com as questões públicas. Esses projetos democráticos se desenvolvem em contraposição à projetos neoliberais, que baseiam-se em uma visão de Estado mínimo, que busca a isenção progressiva do

poder público de seu papel de garantidor de direitos, o encolhimento de suas responsabilidades sociais, a precarização das políticas públicas e a sua transferência para o setor privado e a responsabilidade social empresarial.

Contudo, no campo da disputa pela construção democrática, é importante identificarmos que há uma “confluência perversa”, termo de Evelina Dagnino⁸, que dificulta enxergar os diferentes projetos políticos que se contrapõem na atualidade e obscurecem a visão de suas inversas perspectivas em relação ao mundo público e à esfera da política. Isto se deve ao fato de que diferentes projetos políticos em disputa muitas vezes compartilham vocabulários comuns, discursos de crítica ao Estado e em defesa da participação social, apesar de se distinguirem e caminharem em sentidos opostos.

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

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

⁸ Dagnino, E. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” Mato, D. (org.). . Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2004.

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

O capitalismo contemporâneo, globalizado, vem tornando a política irrelevante. (...) Essa nova situação é de grande importância, pois a política que o Ocidente inventou, desde a Grécia clássica, tem sido o meio que a cidadania tem usado para contrarrestar e até anular a assimetria de poderes inerente ao sistema privado e concentrador capitalista. Quando a política torna-se impotente para tanto, a cidadania e a democracia tornam-se dispensáveis. Esse é um fenômeno mundial que na periferia capitalista tem efeitos devastadores. Em vez de se concordar com a irrelevância da política, deve-se mais do que nunca ressaltar sua importância, a importância de reinventá-la.⁹

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

Parte 2: Participação popular e espaço público

Na academia, a participação social tem sido uma importante questão para a análise sociológica e política, especialmente nas últimas décadas, em diversos países latino-americanos, no contexto das lutas sociais pela abertura política. A partir da década de 1980, se intensificou a produção de estudos sobre o tema, com variadas perspectivas. São trabalhos que abordam, nesse período, as formas de atuação e organização política das classes populares e dos movimentos sociais.

⁹ Trecho de transcrição da conferência intitulada “A colonização da política”, do ciclo de debates, ocorrido em 2006. Disponível em: www.cultura.gov.br.

Um primeiro panorama sobre esse debate nas Ciências Sociais pode ser traçado a partir de Paoli e Sader (1986), Doimo (1995) e Kowarick (2000). Com base em suas análises, é possível reconhecer três momentos histórico-interpretativos até a década de 1990. Em linhas gerais, o primeiro momento, predominante até o início dos anos 1980, estava centrado nas macrodeterminações do modelo de acumulação capitalista, no caráter classista do Estado e no movimento operário.¹⁰

O segundo momento, no contexto da transição para a abertura política nos países latino-americanos, está voltado às análises de sujeitos, suas interpretações, experiências e práticas. A partir de uma perspectiva crítica às análises estruturais, essa abordagem revaloriza o significado da cultura na luta de classes, e as análises sociológicas das classes populares ultrapassam as fronteiras da fábrica e reconhecem as experiências no cotidiano.¹¹

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

¹⁰ Entre os estudos produzidos, destacam-se: Lojkine, J. . São Paulo, Martins Fontes, 1981; Castells, M. . Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983; Borja, J. . Buenos Aires: Siap-Planteos, 1975; Germani, G. .Buenos Aires, 1971.

¹¹ E. P. Thompson é uma das principais referências e inspira importante trabalho, no Brasil, de Sader (1988).

Nesse momento de reconhecimento e criação formal de espaços de participação social, incluídos nas novas constituições federais, análises diversas tratam das características e possibilidades do novo regime político. São elaborados estudos sobre participação social que, comprometidos com a própria construção da recém conquistada democracia, analisam com entusiasmo os novos espaços públicos e a atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.¹²

Contudo, diante da precária consolidação dos direitos civis e sociais, da manutenção de características patrimonialistas, autoritárias e personalistas, e dos impactos sociais provocados pela reestruturação produtiva e pela introdução do modelo econômico neoliberal nos países latino-americanos, surgem, especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990, muitos estudos sobre as fragilidades e as contradições das experiências de participação e sobre os seus limites na efetivação da democracia.¹³ Ao longo da primeira década dos anos 2000, muitos estudos são produzidos nessa mesma perspectiva, aprofundando as análises críticas sobre as políticas e seus espaços participativos.

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

¹² Perspectiva presente em trabalhos como: Avritzer (1994), Dagnino (1994) e Fals Borda (1996).

¹³ Com diferentes abordagens, estudos como Cardoso (1994), Doimo (1995), Telles (1999), Oliveira e Paoli (2000) apontam limites e fragilidades da participação social e das novas democracias.

participativos (OPs) e as instâncias de participação social das políticas de desenvolvimento territorial, local e comunitário.

O contexto atual de transformações da relação entre Estado e sociedade civil, de crescimento de espaços participativos, caracteriza-se também pelos avanços do chamado novo modelo de gestão pública (*new public management*)¹⁴ no Brasil e na América Latina. Com base nesse modelo, têm sido implantadas, por exemplo, as organizações sociais (OS), crescentes na área da saúde, e têm se propagado novas visões sobre o significado da participação social: que destacam o seu papel na produção de informação para a gestão, como a captação de informação sobre a satisfação do usuário, visto como cliente, consumidor. Tais experiências inserem-se no debate atual sobre a eficiência da gestão pública e sobre os sentidos da democracia e da participação.

Diante dessas novas políticas, estudos produzidos por pesquisadores ligados a vários centros de pesquisa do país¹⁵, têm debatido, a partir de diversas perspectivas, sobre as possibilidades e os limites dos espaços de participação nas políticas públicas na atualidade. Vários estudos, apesar de reconhecerem as características democratizantes de algumas experiências, como dos OPs (pela abertura de espaço à participação em decisões relacionadas à distribuição dos recursos públicos e para o aprendizado cultural da democracia), demonstram seu reduzido significado no enfrentamento da desigualdade social e na efetivação da participação política e dos direitos sociais.¹⁶

Em seu estudo, Bello (2007) argumenta que a fala reivindicativa e os procedimentos democráticos formais não são sufi-

¹⁴ Como referência: Bresser-Pereira (1996).

¹⁵ Entre eles: Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (Cenedic) da USP, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), Grupo de Estudos sobre Construção Democrática (GECDD) da IFCH-Unicamp etc.

¹⁶ São referências as análises de Oliveira, Paoli e Rizek (2003), Paoli (2005), Oliveira (2007), Bello (2007), entre outras.

cientes para indicar que tais experiências, como os OPs, se configuram como um novo campo político e se contraponham aos processos estruturais antidemocráticos, e aponta como principais limitações: a reduzida proporção do orçamento envolvida, a dependência do Estado e sua característica “demandista”, que não ultrapassa as fronteiras do local.

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

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

parente de uma história ocidental do poder local imensamente rica, que vai desde a Comuna de Paris, passando pela Viena vermelha e pela Turim conselherista, até as banlieuers rouges parisienses das décadas de 1950-1960, pela qual a população organizada territorialmente – não uma “sociedade civil” abstrata, mas uma comunidade arendtiana – interfere ativamente no orçamento, que é exatamente o coração do Estado capitalista moderno.¹⁷

Ao indicar essa matriz histórica das experiências de OPs, Oliveira traça distinções entre as experiências participativas atuais e seus significados na construção democrática.

¹⁷ Oliveira (2007), p. 44.

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

Trabalhos como de Telles (1999), Yasbek (2003) e Paoli (2005) contribuem para a construção de uma análise crítica de políticas focadas no gerenciamento de programas sociais, que articulam o poder público e a sociedade civil organizada, para mobilizar recursos e articular ações em parceria, incluindo grupos empresariais e o chamado terceiro setor.¹⁸ As análises apontam como tais ações mantêm-se restritas a práticas filantrópicas e compensatórias, distante da referência a direitos de cidadania e da dimensão política e pública. Por essa perspectiva crítica são analisadas políticas, como: o Programa Comunidade Solidária, no Brasil; o Programa Nacional de Solidariedad (Pronasol), no México; a Red de Solidariedad, na Colômbia, entre outras.

Para um balanço geral, tomamos alguns pontos de recente palestra de Pedro Pontual¹⁹, atualmente na Secretaria Geral da Presidência, e importante referência nacional das políticas participativas. Segundo ele, havia uma aposta, no período da redemocratização, de que o fortalecimento dos mecanismos e espaços participativos levaria a uma ampliação da democracia. Após 20 anos, Pontual avalia que deve-se reconhecer os limites desses espaços participativos e reforça a necessidade da atuação na democracia representativa, onde estão a maior parte das distorções do

¹⁸ Paoli (2005) é uma referência para o debate crítico sobre responsabilidade social e terceiro setor.

¹⁹ Seminário 20 anos da Abong, ocorrido em 19 e 20 de setembro de 2011, em São Paulo.

sistema político. Por esse caminho, muitos militantes da participação, como ele, somam atualmente o movimento de iniciativa popular para a reforma política.²⁰

Contudo, dentre as avaliações feitas sobre os espaços participativos em geral, são destacadas por Pontual: a importância da Conferência de Direitos Humanos na criação da Secretaria Especial de DH e dos Planos Nacionais de DH. Acrescenta também o papel das Conferências na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e mais recentemente, a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) na criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que representam importantes avanços nas políticas de desenvolvimento territorial e soberania alimentar, reconhecidos internacionalmente.

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

Espaços participativos no Brasil atual

Para criarmos um panorama atual dos espaços participativos, há uma pesquisa realizada pelo governo federal²¹, na qual encontramos os seguintes dados sobre conselho e conferências: dentre as 120 instâncias conselhistas do governo federal, 60 incluem a par-

²⁰ Movimento pela Iniciativa Popular pela Reforma do Sistema Político Brasileiro, que defende, entre outros temas, o financiamento público exclusivo para campanhas, a lista preordenada de candidatos e o poder popular para revogação de mandatos: www.reformapolitica.org.br.

²¹ Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. , Brasília, 2010.

ticipação da sociedade civil, sendo que em 32 delas essa participação é expressiva. Além disso, destaca-se que nos últimos oito anos, durante o governo Lula, foram criados 18 novos conselhos. Sobre as conferências, a publicação apresenta que desde 1940, com a realização da 1ª Conferência Nacional da Saúde, foram realizadas no Brasil 115 conferências nacionais. De 1940 a 1994, foram realizadas 21 conferências, entre 1995 e 2002, 20 conferências, e de 2003 a 2010, 74 conferências, que segundo os dados apresentados, envolveram aproximadamente 5 milhões de participantes.

Além dos conselhos e conferências, há atualmente 165 ouvidorias públicas no âmbito federal e um número crescente de audiências públicas realizadas, as quais são objeto de novo estudo em andamento do Ipea, sobre a sua tipologia e as variáveis que influenciam em sua legitimidade. Nesse balanço, é importante também apontar uma nova estratégia de diálogo com a sociedade que o governo Dilma está criando, as chamadas mesas de diálogos, com centrais sindicais e movimentos rurais, que segundo Pontual, são novos espaços que buscam fortalecer os debates estratégicos e complementar as instâncias participativas existentes.

Na atualidade, também encontramos novas experiências participativas. A participação social tem sido apresentada como um elemento importante da estratégia de desenvolvimento de políticas públicas, especialmente voltadas para o desenvolvimento local, comunitário e territorial. Entre as políticas de desenvolvimento criadas na última década por governos latino-americanos, encontram-se no Brasil atualmente políticas implementadas por governos municipais, estaduais e federal, estruturadas em instâncias locais de participação social voltadas para a execução de ações locais e o apoio à organização da produção, entre elas: os colegiados do Programa Territórios da Cidadania²², os

²² Programa federal criado em 2008 com o objetivo de gerar desenvolvimento em regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do

Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads)²³ e os conselhos gestores de políticas de Economia Solidária²⁴, criados em várias regiões.

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

país, envolve ações integradas de 19 ministérios e de diferentes níveis de governo. (Fonte: Portal do Programa Territórios da Cidadania: www.territoriosdacidadania.gov.br).

²³ Programa federal criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), visa à articulação e mobilização social pelo desenvolvimento local e a segurança alimentar. (Fonte: www.mds.gov.br)

²⁴ As políticas de Economia Solidária, criadas por governos municipais, estaduais e federal, atuam na formação e fomento a empreendimentos econômicos associativos e cooperativos. Entre elas, no nível federal, há as políticas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes-MTE).

ambiental.²⁵ Em resumo, a estratégia do programa, conforme sua legislação de 2008, baseia-se na integração de políticas e na “ampliação da participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios”.²⁶

Experiências participativas em outros países

Em outros países latino-americanos também encontramos novas experiências participativas. Na Argentina, espaços participativos têm feito parte de sua história democrática. As *asambleas barriales* em contextos de crises agudas constituíram-se centros de reorganização da sociedade e enfrentamento do desemprego, conquistando reconhecimento do Estado e tornando-se um instrumento na criação de estratégias de geração de trabalho e renda e na retomada do desenvolvimento econômico. Atualmente, há nesse país a experiência do *Consórcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local*, voltado à criação de espaços de formulação e execução conjunta (Estado e sociedade civil) de políticas públicas para o desenvolvimento.²⁷ Também na Bolívia, espaços descentralizados de participação foram criados, como os *consejos locales indígenas*, compondo a estratégia de desenvolvimento do Estado Plurinacional boliviano.

Na Venezuela, os *consejos comunales* são atualmente os principais espaços locais de participação popular do país. Em meio a diversas polêmicas sobre o atual governo, esses novos espaços de participação são apresentados como a unidade política central de uma mudança institucional que se propõe a descentralizar o Estado e aprofundar a participação na formulação, exe-

²⁵ Portal do Programa Territórios da Cidadania: www.territoriosdacidadania.gov.br.

²⁶ Decreto Federal n. 38 de 25/02/2008, que Institui o Programa Territórios da Cidadania

²⁷ Fonte: www.consorcioiba.com.ar.

cução, controle e avaliação de políticas públicas, especialmente voltadas para o desenvolvimento endógeno.

É interessante detalhar um pouco mais a experiência desses conselhos como um importante exemplo na América Latina atual. Espaços participativos reconhecidos pela constituição venezuelana de 1999 e por norma específica²⁸, os *consejos comunales* são compostos por: *asamblea de ciudadanos y ciudadanas* (instância máxima de decisão do conselho), órgão executivo, unidade de gestão financeira (que inclui um *banco comunal*) e uma unidade de controle social. Além disso, os *consejos* recebem investimento público e fomento por meio de políticas integradas de vários ministérios, em especial do *Ministerio del Poder Popular de las Comunas y Protección Social* (Minec). Segundo informações desse ministério, existem cerca de 26 mil *consejos comunales* no país²⁹, gerindo recursos públicos (com a implantação de orçamentos participativos) para a promoção de serviços locais e o fomento a projetos produtivos, a partir do qual a população tem buscado constituir cooperativas para desenvolver os serviços públicos localmente, criar estratégias de acesso ao crédito e fortalecer a produção e a comercialização local. Conforme sua legislação, essas instâncias visam, a partir da participação, articulação e integração dos cidadãos, permitir “al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades”.³⁰

Esses são alguns exemplos de experiências participativas envolvidas na execução de serviços públicos e no planejamento e apoio à produção local em curso na América Latina. Apesar da diversidade de experiências atuais, é possível identificar algumas

²⁸ Venezuela, n. 5.806 de 10/04/2006.

²⁹ Fonte: www.mpcomunas.gob.ve.

³⁰ de 10/04/2006.

semelhanças nos objetivos e estratégias dessas novas políticas participativas citadas, especialmente relacionadas às experiências de participação na execução das políticas e no planejamento e organização da produção local. Essa questão nos interessa especialmente por relacionar-se às ações das políticas de Economia Solidária.

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

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

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

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

Na Índia, o Estado de Kerala é considerado “o Estado indiano socialmente mais avançado”, destacando-se por ter chegado a índices altos nos quesitos de qualidade de vida. Esse desenvolvimento ocorreu por meio do custeio público, com políticas específicas, sem taxas elevadas de crescimento econômico. Segundo o economista indiano Amartya Sen (1999), um dos fatores fundamentais para isso foi a discussão pública, que permitiu não apenas a divulgação de informações, mas a emergência de novos valores compartilhados. As lutas para a melhoria da educação, da saúde e da seguridade social e a prática da democracia local são exemplos de sociedade organizada politicamente contribuindo para a superação de desigualdades. Nesse processo, o Estado teve papel fundamental no incentivo e fortalecimento da participação popular. Desde os anos 1950, Kerala teve diversos governos de esquerda, sendo que, em 1996, uma coligação de esquerda liderada pelo Partido Comunista instituiu instâncias locais de planejamento descentralizado em todo o Estado, uma forma de participação direta da sociedade nas ações do Estado. Sua implementação teve como base as experiências de ONGs locais, como o Kerala Sastra Sahitya Parishad (People’s Science Movement). Atualmente, os *panchayats* (assembleias locais) são responsáveis por decisões locais, incluindo a escolha, a concepção e a implementação de planos de desenvolvimento local, chegando a deliberar sobre aproximadamente 35% dos fundos governamentais para o desenvolvimento do Estado. Segundo o Departamento de Autogoverno Local (*Local Self Government Department*) do

governo de Kerala³¹, existem hoje 1.209 Instituições Locais Autogovernadas, com a participação de mais de 20 mil pessoas.

Segundo os estudos de Thomas Isaac e Richard Franke, a administração descentralizada em Kerala difere de outras experiências de descentralização, pois nela houve grande envolvimento da população desde o início. Para os autores, a única experiência semelhante no cenário mundial seriam os OPs, porém em uma menor escala³².

Outro exemplo de construção de práticas democráticas que articulam a atuação do Estado e a participação de cidadãos é o processo de elaboração da nova Constituição na Islândia, que vem acontecendo nos últimos meses, com a utilização das novas tecnologias da comunicação. A partir da crise financeira de 2008, surgiu a iniciativa da criação de uma nova Constituição que contivesse a introdução de mecanismos de fiscalização e responsabilidades para o parlamento, mudanças nas eleições dos primeiro-ministros, entre outros. A partir das discussões de um Fórum Nacional, com quase mil islandeses para o debate das leis básicas, redigiu-se um primeiro documento, que foi então analisado por um grupo de 25 cidadãos islandeses sem filiação política escolhidos para esta função (Conselho Constituinte). De abril a julho de 2011, esse conselho se utilizou de redes sociais na internet para incentivar a participação de qualquer cidadão que tivesse sugestões ao texto (mecanismo chamado de *crowdsourcing*) e de ferramentas para transmissão *on line* das reuniões de discussão do documento. A participação da população foi viabilizada pelo fato de que dois terços dos

³¹ Fonte: <http://lsgkerala.gov.in>

³² Para mais informações sobre a experiência de Kerala, ver: Thomas Isaac, T. M.; Franke, R. W. . Lanham, Rowman & Littlefield, 2002; Heller, P.; Thomas Isaac, T. M. “O perfil político e institucional da Democracia Participativa: lições de Kerala, Índia”. Santos, B. S. (org.) . Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

320 mil habitantes do país têm acesso à internet. O documento final será ainda submetido a referendo. Esse exemplo nos indica novas perspectivas para a participação social e a diversidade de formas pelas quais podem ocorrer nos diferentes contextos existentes.³³

Para concluir essa parte do texto, as experiências participativas criadas por políticas de desenvolvimento local, territorial e comunitário, nos últimos anos no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo, desenvolvem-se em meio à “confluência perversa” de projetos políticos democráticos em disputa na atualidade. Ao apresentarem a participação como o centro de suas estratégias de desenvolvimento, envolvendo-a no planejamento local da produção e na formulação, gestão e execução de políticas e serviços públicos, essas experiências apresentam novas questões para os desafios atuais de “democratizar a democracia”³⁴.

Parte 3: Participação nas políticas de Economia Solidária

Em entrevista, em maio de 2007, o Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer, destacou que embora haja movimentos de Economia Solidária em diversos países, o Brasil é pioneiro na criação de um Fórum reunindo todos os segmentos envolvidos, para a discussão de propostas para a consolidação e crescimento do processo, e acrescentou que a existência desse Fórum é essencial para a continuidade do movimento no Brasil.³⁵

Para tratarmos sobre os espaços participativos das políticas de Economia Solidária é fundamental conhecer a história de organização de seus fóruns e seu papel como principal interlocutor

³³ Fontes: <http://www.cartacapital.com.br>; <http://www.esquerda.net>; <http://www.stjornlagarad.is>.

³⁴ Santos (2002).

³⁵ Entrevista divulgada pela assessoria de imprensa do Ministério do Trabalho e Emprego, em 09/05/07.

do movimento com o Estado. O FBES foi criado na 3ª Plenária Nacional de Economia Solidária, ocorrida em Brasília, de 27 a 29 de junho de 2003. Segundo documento sobre seu histórico, “com mais de 800 representantes, delegados de 18 plenárias estaduais, a III Plenária Nacional cria o FBES, com a incumbência de articular e mobilizar as bases da Economia Solidária pelo país, em torno de uma Carta de Princípios e uma Plataforma de Lutas, ali aprovadas, e de fazer a interlocução junto ao governo, em especial junto à recém-criada Senaes (Secretaria Nacional da Economia Solidária)”.³⁶ Nessa plenária também foram definidos a composição e o funcionamento do Fórum.

São princípios gerais do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), de acordo com sua Carta de Princípios: “1) a valorização social do trabalho humano, 2) a satisfação plena das necessidades de todos, como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica, 3) o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade, 4) a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e 5) os valores da cooperação e da solidariedade”.³⁷

O FBES é formado basicamente pela articulação entre três segmentos: empreendimentos econômicos solidários, entidades de assessoria e fomento, e gestores públicos, e organiza-se em: 1) Coordenação Nacional; 2) Coordenação Executiva; 3) Secretaria Executiva; e 4) Grupos de Trabalhos Temáticos.

O FBES, juntamente com outras importantes organizações da sociedade e órgãos do governo que atuam com temas relacionados à Economia Solidária, compõe o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). O CNES foi criado pelo mesmo ato legal que,

³⁶ “Histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: www.fb.es.org.br.

³⁷ “Carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Disponível em: www.fb.es.org.br.

em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Conforme definido nessa normativa, ele foi concebido como “órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da Economia Solidária”. O CNES tem como principais atribuições: “a proposição de diretrizes para as ações voltadas à Economia Solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do governo federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de Economia Solidária”.³⁸

Conforme relatado em documentos da Senaes/MTE, a composição do CNES resultou de um processo de negociações e debates que tiveram o objetivo de garantir uma ampla participação de atores da sociedade e do Estado, e atualmente ele é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos econômicos solidários e entidades não governamentais de fomento e assessoria à Economia Solidária, conforme Decreto n. 5.811, de 21 de junho de 2006, que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento.

A partir de deliberações desse conselho, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), a primeira delas de 26 a 29 de junho de 2006, com o lema: “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”, e a segunda, ocorrida em 16 a 18 de junho de 2010, com o lema: “Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de maneira Sustentável”.³⁹ O Documento final da II Conaes é atualmente o principal texto de referência produzido de forma participativa, com orientação para as políticas públicas de Economia Solidária. Nessa última conferência nacional, conforme balanço realizado pela Senaes/MTE, publicado juntamente com análises do FBES e da Rede de Gestores de Eco-

³⁸ <http://portal.mte.gov.br/portal-mte>.

³⁹ Relatórios da I e II Conaes, disponíveis em: <http://portal.mte.gov.br>.

nomia Solidária, em artigo da Revista do Ipea: “chama atenção o grande esforço de mobilização para a conferência, iniciado em janeiro de 2010. Foram realizadas 187 conferências regionais ou territoriais, abrangendo 2.894 municípios, com 15.800 participantes que elegeram 4.440 delegados para as 27 conferências estaduais e 1.460 delegados para a etapa nacional”.⁴⁰

Entre os espaços de participação das políticas de Economia Solidária encontram-se também as Comissões Gestoras Nacionais e Estaduais do Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies), do Programa Nacional de Incubadoras (Proninc), do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS), entre outras.

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

Desafios da participação

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

Mais do que isso, vivemos um período de descrença dos espaços participativos e de sua efetividade. Após duas décadas de abertura política e experiência democrática, como tratamos anteriormente, chegamos a um novo momento histórico, de reconhecimento, inclusive por parte dos históricos atores envolvidos

⁴⁰ , ano 15, agosto 2010. Disponível na Biblioteca Virtual do FBES: www.fb.es.org.br.

na militância pela participação social, de que os espaços participativos se relacionam com o sistema político representativo, inclusive reproduzindo muitas de suas distorções. As distorções dos sistemas políticos participativos e representativos, as limitações impostas ao espaço efetivo de debate político, que caracterizam a crise da política (no sentido que buscamos resgatar nesse texto), também estão presentes nos vários desafios enfrentados na construção das políticas públicas de Economia Solidária.

Frente a esses desafios, precisamos renovar e reinventar a política, atuando pelo fortalecimento do caráter associativo da sociedade, pelo enfrentamento do modelo de desenvolvimento e de política econômica vigentes, pela importância do reconhecimento e da participação da diversidade e pluralidade de sujeitos políticos, pela disseminação da chamada pedagogia da participação no governo, nos partidos, nos movimentos sociais e na sociedade.

No contexto atual, é fundamental avançarmos na democratização da política e da economia, como propõe o movimento e as experiências de Economia Solidária na atualidade, que nos provocam a relacionar a partir de novos parâmetros a política e a economia, e debater e atuar politicamente por uma economia autogestionária, justa e solidária.

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

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

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

Contudo, mais do que um novo sistema público, temos que consolidar e reinventar os instrumentos e espaços participativos no cotidiano das interações possíveis da sociedade com o poder público. E concretizar a participação popular como um princípio e um método de governo, presente em todas as políticas públicas.

Referências bibliográficas

- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ARTURO, E.; *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. A tradição revolucionária e seu tesouro perdido *In: Da revolução*. Brasília: Ática/UNB, 1988.
- BELLO, C. Orçamento Participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. *In: OLIVEIRA, F. e RIZEK, C. (org.). A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- BENEVIDES, M. V. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BRAZ, J. O. B. *Mutirões habitacionais: intervenção e pesquisa em um processo de construção de moradias populares*. Dissertação de mestrado. Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista de Serviço Pública*, n. 47, jan.-abr., 1996.

- COMPARATO, F. C. *Ética*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006.
- DAGNINO, E. (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- _____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). *Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- _____. OLVERA, A. e PANFICHI, A. (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas:Unicamp, 2006.
- HARNECKER, M. Democracia, participación y socialismo en Venezuela: una mirada crítica. Ponencia presentada en evento *Democracia, participación y socialismo* organizado por la Fundación Rosa Luxemburgo en Quito, Ecuador, 2-3/06/2010.
- _____. *De los consejos comunales a las comunas*. Publicação do Centro de Investigación Miranda – CIM, Venezuela, abril de 2009.
- HELLER, P. e THOMAS ISAAC, T. M. O perfil político e institucional da Democracia Participativa: lições de Kerala, Índia. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- KOWARICK, L. *As lutas sociais e a cidade: SP, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- MASCARENHAS, T. S. *O caráter educativo da Economia Solidária: o caminho do desenvolvimento como liberdade a partir da experiência da Cooperafis*. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2010.
- MELLO, S. L. de. (org.) *Economia Solidária e Autogestão – encontros internacionais*. São Paulo, Nesol-USP, ITCP-USP, PW, 2005.
- _____. Solitário ou solidário. In: *Material de Apoio do Curso de Educação Popular, Cooperativismo e Economia Solidária*, organizado pela ITCP-USP, 2003.
- MOTHÉ, D. Desenvolvimento durável, capital cultural, educação popular e autogestão. In: MELLO, S. L. de. (org.). *Economia Solidária e Autogestão – encontros internacionais*. São Paulo: Nesol-USP, ITCP-USP, PW, 2005.
- NASCIMENTO, C. Autogestão: palavra e ideia. In: MELLO, S. L., BARBIERI, E. M. e SÍGOLO, V. M. (orgs.). *Economia Solidária e Autogestão: encontros internacionais – vol. 2*. São Paulo: Nesol-USP / ITCP-USP / PW, 2007.

- OLIVEIRA, F. de. e PAOLI, M. C. (org.). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICA, V.; SPINK, P. (org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis / FGV-Eaes, 2002.
- _____. *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____; PAOLI, M. C.; RIZEK, C. S. Atas da Revolução: O Orçamento Participativo em São Paulo. In: *Democracia Viva*, Rio de Janeiro: Ibase, 2003.
- _____; O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, A. C. C. (org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto Polis, 2005.
- _____; e RIZEK, C. S. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PAOLI, M. C. e SADER, E. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, R. (org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- RANCIÈRE, J. O dissenso. In: NOVAES, A. (org.). *A crise da razão*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- ROMÃO, W. M. *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo*. Tese de Doutorado, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2010.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SINGER, P. “Desenvolvimento Solidário: significado e estratégias”. Brasília (mimeo), 2004.
- _____. É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres? In: MELLO, S. L., BARBIERI, E. M. e SÍGOLO, V. M. (orgs.) *Economia Solidária e Autogestão: encontros internacionais – vol. 2*. São Paulo: Nesol-USP/ITCP-USP/PW, 2007.

- SÍGOLO, V. *Trabalho em movimentação*: a formação de movimentos sociais de Economia Solidária no Brasil e na Argentina pós-90. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP), 2007.
- THOMAS ISAAC, T. M.; FRANKE, R. W. *Local democracy and development*: the Kerala people's campaign for decentralized planning. Lanham, Rowman & Littlefield, 2002.
- THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- _____. *A formação da classe operária inglesa I: a árvore da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Documentos consultados

- II CONAES: “*Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável*” – Documento Final, Brasília, Junho de 2010.
- Ley de los Consejos Comunales – Venezuela*, n. 5.806 de 10/04/2006.
- Constitución Bolivariana de Venezuela*, de 30/12/1999.
- Territórios da Cidadania*, publicação do governo federal, 2008.
- Decreto Federal n. 38 de 25/02/2008, que Institui o Programa Territórios da Cidadania*.

Economia Solidária: uma representação científica por meio de três paradigmas das ciências sociais

Airton Cardoso Cançado
André de Oliveira
Miguel Pacífico Filho

Introdução

Neste artigo, serão delineados os pressupostos segundo os quais a teorização sobre a engenhosidade política da Economia Solidária, em sua experiência brasileira, ganha ares de cientificidade, assumindo critérios específicos e plausíveis que se reverberam no esboço de um construto que se aplica para conceder a possibilidade de uma hermenêutica de suas variantes sociológicas. Acorrendo à especificação de que tratam três os paradigmas: Paradigma Estruturante do Consenso, Paradigma Estruturante do Conflito e Paradigma Interpretativo, enseja-se que a fundamentação de que se reveste o entorno com a qual a Economia Solidária esboça-se como compreensão de uma mundividência que possa enquadrá-la como reflexão adequada dentro das variações temáticas das Ciências Sociais e Políticas, absorvidas, outrossim, na propriedade de suas desinências paradigmáticas, no campo das pressuposições científicas normatizadas.

Para melhor elucidar o sentido de paradigma científico, recorreremos à contribuição de Thomas Kuhn para repropormos o sentido clássico do fazer-se científico, já que, nos estudos kuh-

nianos, são destiladas as concepções fixas que plasman o sentido de normalidade e normatividade da ciência clássica, comunidade científica, e revoluções de ordem dos modelos científicos. Tal concepção, conjecturada em sua amplitude por Karl Popper (2007) e Feyerabend (2007), denotará o *modus operandi* sobre o qual a ciência culmina em construto definitivo.

Doravante, quando se opera na área das Ciências Sociais, os paradigmas científicos, de acordo com a classificação de Jones (1993), formam uma tríplice alternativa, que remete para uma ideia estrutural de sociedade determinada economicamente. A Economia Solidária, enquanto proposta científica, pode ater-se a essa especificação, entendida pelos paradigmas estruturantes do Consenso, do Conflito e Interpretativo, assinalados outrora por Jones (1993).

A metodologia que alinhará tal reflexão será a da pesquisa documentária, de inclinação interpretativa, sedimentada em vias de historicidade pelas quais a Economia Solidária, em seu ímpeto político, pode ser classificada como um movimento científico. O grande cuidado para com este tipo de atividade científica será o de desnuclear as fontes primevas de interpretação das ciências sociais de suas tendências históricas abduzidas, por exemplo, pelo marxismo dezenoviano ou pelo weberianismo produtivista.

Ao final, serão escrutinadas as principais vicissitudes sociológicas da Economia Solidária segundo o apontamento dos três paradigmas das Ciências Sociais, elencados por Jones (1993). Na acepção a que se permeia o *Paradigma Estruturante do Consenso*, analisaremos o *ethos autogestionário da Economia Solidária* e sua pavimentação coletiva principiada pela *consciência de classe*; quanto ao *Paradigma Estruturante do Conflito*, analisar-se-á a *práxis econômica da Economia Solidária*, como estudo de caso oportuno para a discussão sobre a ideia dialética de solidariedade, como item de identificação do discurso social da Economia Solidária. Segue-se a essa análise, por último, o fator que pres-

supõe os contrastes entre a idealização econômico-política, que perfaz a Economia Solidária, e a interpretação que se faz sobre os processos racionais de produção e consumo da sociedade economicamente moderna; com os influxos teóricos do *Paradigma da Interpretação*.

Neste texto a Economia Solidária é entendida como “conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão” (MTE, 2011). Nessa perspectiva a Economia Solidária está embasada em quatro princípios: cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade (MTE, 2011). A descrição de Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE) foi escolhida, pois, de certa forma, é a convergência de diversas definições de Economia Solidária encontradas na literatura.

Este texto está dividido em seis partes, além desta introdução. Na seção seguinte será exposta a definição de paradigma no sentido kuhniano. Na terceira seção, será apresentada a proposta dos três paradigmas das ciências sociais para, em seguida discutir-se a Economia Solidária na perspectiva de cada um deles em três seções distintas. Ao final tecemos as considerações finais deste trabalho.

Discussão contemporânea sobre os paradigmas científicos: o sentido kuhniano

Kuhn (1978) apresenta os conceitos de paradigma, ciência normal, anomalia, crise e revolução científica; bases para entender o desenvolvimento da ciência. Discutiremos, então, cada um dos conceitos para apresentar a proposta do autor. Segundo Kuhn (1978), os cientistas que compartilham dos mesmos paradigmas estão comprometidos com as mesmas regras e padrões para a prática científica, assim “um paradigma governa, em primeiro

lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes da ciência” (Kuhn, 1978, p. 224). Os paradigmas têm duas características essenciais:

suas realizações foram suficientemente sem precedentes para atrair um grupo duradouro de partidários, afastando-os de outras formas de atividade científica dissimilares. Simultaneamente, suas realizações eram suficientemente abertas para deixar toda espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência (Kuhn, 1978, p. 30).

Paradigma é usado com dois sentidos diferentes no texto de Kuhn (1978):

De um lado, indica toda a constelação de crenças, valores, técnicas etc., partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada. De outro denota um tipo de elemento nessa constelação: a solução concreta de quebra-cabeças, que empregadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como base para a solução dos restantes quebra-cabeças da ciência normal (Kuhn, 1978, p. 218).

Em outras palavras, o paradigma pode ser considerado como o corpo de conhecimentos aceito e usado por uma comunidade científica. A prática do paradigma dentro destes padrões é o que identifica uma ciência normal.

(...) “ciência normal” significa a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações passadas. Estas realizações são reconhecidas durante algum tempo pela comunidade científica específica como proporcionando os fundamentos para sua prática posterior (Kuhn, 1978, p. 29).

A ciência normal é a atualização da promessa do paradigma. Quando a pesquisa evolui dentro de um paradigma, as comunicações tendem a ser em forma de artigos mais breves, aces-

síveis apenas aos que partilham do paradigma (Kuhn, 1978). A ciência normal é onde a ciência progride de maneira mais notável, o que é permitido pela própria comunidade científica que aceita o paradigma.

É somente através da ciência normal que a comunidade profissional de cientistas obtém sucesso; primeiro explorando o alcance potencial e a precisão do velho paradigma e então isolando a dificuldade cujo estudo permite a emergência de um novo paradigma (Kuhn, 1978, p. 192).

Kuhn (1978) chama de anomalias os problemas não solucionados que a teoria vai apresentando na medida em que é usada, “as anomalias aparecem somente contra o pano de fundo proporcionado pelo paradigma” (p. 92). Ao contrário de Popper (2007) que prevê o descarte da teoria, no caso da ciência normal, as anomalias são vistas como normais e com possibilidade de resolução com o avanço da própria ciência normal. Quando as anomalias se acumulam, podem formar novas escolas (ou novas teorias) que passam a competir com a ciência normal. Pode haver dois resultados: a ciência normal triunfa e continua seu caminho de desenvolvimento, ou as teorias alternativas conseguem vencer a teoria original, neste caso temos uma revolução científica em curso (Kuhn, 1978).

Revoluções científicas são “(...) episódios de desenvolvimento não cumulativo, nos quais um paradigma mais antigo é total ou parcialmente substituído por um novo, incompatível com o anterior” (Kuhn, 1978, p.125). Estabelecido o novo paradigma, volta-se então ao produtivo período de ciência normal. Segundo Chalmers (1993), “o quadro de Kuhn da maneira como progride a ciência pode ser resumido no seguinte esquema aberto: *pré-ciência – ciência normal – crise-revolução – nova ciência normal – nova crise*” (p. 123, grifos do autor). No quadro abaixo apresentamos uma síntese desta estrutura:

Quadro 1: Síntese da Proposta de Kuhn

Ciência pré-paradigmática	Paradigma (ou paradigmas estreitamente relacionados)	Revoluções científicas
<ul style="list-style-type: none"> • Grande profundidade nas discussões • Liberdade nas pesquisas • Multiplicidade de escolas em competição 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciência normal: Estabelecimento de padrões sobre o que é científico e sobre o olhar dos cientistas sobre o mundo • Ceticismo dos cientistas sobre outras abordagens fora do paradigma • Elaboração de manuais e vocabulário próprio (ambiente esotérico – conhecimento restrito a um pequeno número de iniciados) • Grande desenvolvimento do conhecimento da área em um escopo relativamente restrito (resolução de quebra-cabeças), não precisa reelaborar seus fundamentos • Produção de conhecimento para o próprio grupo e avaliada por ele mesmo 	<ul style="list-style-type: none"> • Crises na ciência normal: descobertas de anomalias não explicadas pelo paradigma • Novas propostas, grandes debates com aprofundamentos das discussões e incerteza – Ciência anormal • Termina com a vitória total de um dos campos rivais • Condições para aceitar o novo paradigma: capacidade de resolver problemas de maneira nova e garantir a preservação de grande parte da capacidade de resolver problemas conquistada pelo(s) paradigma(s) anterior(es) • Reelaboração dos manuais

Fonte: adaptado de Kuhn (1978)

Kuhn (1978), Popper (2007), Feyerabend (2007) e Lakatos (1999) acreditam que o avanço da ciência não é cumulativo. Kuhn (1978) aproxima-se ainda de Feyerabend (2007) no sentido da incomensurabilidade dos paradigmas (Chalmers, 1993). O critério de demarcação de ciência de Kuhn (1978) é a aquisição de um primeiro paradigma para o campo, pois “a aquisição de um paradigma e do tipo de pesquisa mais esotérico¹ que ele per-

¹ O adjetivo “esotérico” é muito usado no texto de Kuhn (1978). O sentido atribuído aqui está relacionado a ser acessível apenas aos iniciados, ou seja, à comunidade científica que compartilha do paradigma.

mite é um sinal de maturidade no desenvolvimento de qualquer campo científico que se queira considerar” (Kuhn, 1978, p. 31). Segundo Chalmers (1993, p. 146) “a característica mais importante de um campo de indagação quanto à distinção entre ciência e não ciência, afirma Kuhn, é a extensão em que o campo é capaz de sustentar uma tradição científica normal”.

O período pré-paradigmático, em particular, é regularmente marcado por debates frequentes e profundos a respeito dos métodos, problemas e padrões de solução legítimos – embora estes debates sirvam mais para definir escolas que para produzir um acordo (Kuhn, 1978, p. 73).

Durante este período é difícil encontrar provas de progresso do conhecimento, a não ser dentro das próprias escolas competidoras. Estes debates não se extinguem imediatamente com o surgimento do paradigma, porém, com o passar do tempo e estabelecimento da ciência normal são praticamente extintos, voltando apenas pouco antes das revoluções científicas (Kuhn, 1978).

Um paradigma, em sua primeira aparição, pode parecer muito limitado tanto em seu âmbito quanto em sua precisão, porém, se foi reconhecido como tal significa que pareceu ser melhor que as outras teorias, apesar de não explicar todos os contextos. Um dos fatos que caracteriza a emergência do primeiro paradigma é a confiança crescente nos manuais ou seus equivalentes produzidos pela comunidade científica para treinar os próximos cientistas (Kuhn, 1978).

Outro conceito relevante em Kuhn (1978) é o de comunidade científica. Uma comunidade científica é um grupo formado por praticantes de uma mesma especialidade científica, com iniciação profissional e educação similar, baseada em uma mesma literatura-padrão e que trabalham com o mesmo objeto de estudo científico (Kuhn, 1978). As comunidades científicas são, então, formadas nas escolas de nível superior, onde os futuros cientistas

são treinados dentro da ciência normal vigente à época, o que de certa forma, pode fazer com que ideias novas sejam consideradas *a priori* como não científicas dentro de um campo de conhecimento já consolidado. Neste sentido, Feyerabend (2007) faz uma descrição minuciosa da exposição de John Stuart Mill sobre o caminho que seguem as novas teorias.

John Stuart Mill apresentou uma fascinante descrição da transformação gradual de ideias revolucionárias em obstáculos para o pensamento. Quando uma nova concepção é proposta, defronta-se com um público hostil, e são necessárias excelentes razões para obter-lhe mesmo uma audiência moderadamente justa. As razões são apresentadas, mas são amiúde desconsideradas ou ridicularizadas, e infelicidade é a sina dos inventores audazes. Mas gerações novas, estando interessadas em coisas novas, ficam curiosas; consideram as razões, levam-nas adiante, e grupos de pesquisadores iniciam estudos detalhados. Estes estudos talvez conduzam a êxitos surpreendentes (também suscitam grande porção de dificuldades). Ora, nada é tão bem-sucedido como o sucesso, mesmo que seja sucesso rodeado de dificuldades. A teoria passa a ser um tópico de discussão aceitável; é apresentada em simpósios e grandes congressos. Os membros intransigentes do status quo sentem-se obrigados a estudar um ou outro artigo, a resmungar alguns comentários e, talvez, a tomar parte em sua exploração. Chega a um momento que a teoria não é mais um tópico esotérico de discussão para seminários e conferências avançados, mas ingressa no domínio público. Há textos introdutórios e popularizações; questões de exames começam a lidar com problemas a serem resolvidos nos termos da teoria. Cientistas pertencentes a campos distantes e filósofos, tentando exibir-se, fazem alusões aqui e ali, e este desejo frequentemente mal-informado de estar do lado certo é tomado como mais um sinal de importância da teoria.

Infelizmente este aumento de importância não é acompanhado por melhor compreensão – ocorre justamente o oposto. Aspectos problemáticos que haviam sido originalmente introduzidos com o auxílio de argumentos cuidadosamente construídos tornam-se agora princípios básicos; pontos duvidosos transformam-se

em slogans; debates com oponentes passam a ser padronizados e também bastante irrealistas, pois os oponentes, tendo de se expressar em termos que pressupõem o que contestam, parecem usar de subterfúgios, ou empregar mal as palavras. Alternativas são empregadas, mas já não contêm contrapropostas realísticas; servem apenas como pano de fundo para o esplendor da nova teoria. Assim, temos de fato êxito – mas é o êxito de uma manobra executada no vazio, superando dificuldades que foram de antemão estabelecidas de modo que tivesse solução fácil. Uma teoria empírica como a mecânica quântica ou uma prática pseudo-empírica como a medicina científica moderna com seus antecedentes materialistas podem, é claro indicar numerosas conquistas, mas qualquer concepção, qualquer prática que tenha existido por algum tempo tem conquistas. A questão é de quem são as melhores ou mais importantes conquistas, e essa questão não pode ser respondida, pois não há alternativas realísticas que possam fornecer um ponto de comparação. Uma invenção maravilhosa transformou-se num fóssil (Feyerabend, 2007, p. 58-59).

Em vez de utilizar o termo teoria, Kuhn (1978) prefere matriz disciplinar². Matriz porque é composta por elementos ordinários de várias espécies e disciplinar porque se refere à posse comum de uma disciplina particular. A matriz disciplinar é constituída por objetos de compromisso (paradigmas ou partes deles), os seus principais componentes são: a) Generalizações Simbólicas³: expressões utilizadas sem discussão ou dissensão pelos membros do grupo que podem ser expressas de maneira lógica e são pontos de apoio para a resolução dos quebra-cabeças, b) Crenças em Determinados Modelos: fornece ao grupo analogias e metáforas preferidas ou permissíveis, ajudando a determinar o que será aceito como resposta de um quebra-cabeça e ainda quais são os quebra-cabeças mais importantes, c) Valores: fazem

² Essa foi uma conjectura muito contestada pelos críticos de Kuhn, até hoje.

³ A antropologia simbólica de Ernst Cassirer vai propiciar uma nova incursão sobre o postulado das ciências, especificamente, as humanas.

com que os pesquisadores se sintam parte de uma comunidade, porém, os valores podem ser compartilhados por pessoas que divergem quanto à sua aplicação, o que pode ser saudável para ciência e é uma maneira de uma comunidade científica diminuir os riscos e assegurar o sucesso no longo prazo e d) Exemplares: soluções concretas para problemas, indicando através de exemplos como o cientista deve realizar seu trabalho.

Paradigmas das Ciências Sociais: uma alternativa de classificação científica para a Economia Solidária

Segundo Jones (1993) pode-se interpretar a realidade a partir de três paradigmas centrais das ciências sociais. Estes paradigmas são: Paradigma Estrutural do Consenso, Paradigma Estrutural do Conflito e Paradigma Interpretativo. Embasando cada um dos paradigmas, teríamos os três principais sociólogos: Durkheim, Marx e Weber, respectivamente. A cada um destes três paradigmas tem-se sua ontologia, epistemologia, metodologia e método.

Ontologia refere-se à forma e à natureza da realidade e, por conseguinte, o que pode ser conhecido sobre ela. Epistemologia diz respeito à natureza da relação entre o pesquisador e o que pode ser pesquisado. Essa relação é determinada pela concepção ontológica de realidade que o pesquisador adota. Metodologia refere-se ao modo de o pesquisador proceder para encontrar o que ele acredita que pode ser conhecido. É a estratégia montada pelo cientista para obter evidências necessárias a sua pesquisa. Método (técnica) é a ferramenta específica para a coleta dessas evidências (Alencar, 2007, p. 22).

São três paradigmas e uma realidade, cada um com suas características próprias, representando ou tentando representar uma realidade. Segundo Alencar (2007, p. 40) o pesquisador deve ter liberdade para usar o referencial que julgar mais adequado e qualquer atitude que se afaste deste sentido é anticientífica.

Ao mesmo tempo “(...) a comunidade científica é rigorosa e muito cautelosa para aceitar inovações”.

(...) Fundamentados nas concepções de realidade social de Auguste Comte (1798-1857), sociólogos do final do século XIX e início do século XX, como Ferdinand Tönnies (1855-1936), Émile Durkheim (1885-1917) e Robert Redfield (1897-1958), construíram teorias para explicar a sociedade partindo deste parâmetro. Tais teorias compõem o que se convencionou chamar de “abordagem estrutural do consenso” (Alencar, 2007, p. 18).

A abordagem estrutural do consenso parte do princípio de que a cultura existe antes do indivíduo e que a socialização é o processo fundamental dessa abordagem. Em outras palavras o comportamento é resultado da cultura, “(...) o comportamento humano é um comportamento aprendido” (Jones, 1993, p. 6, tradução nossa). O método ideal para a pesquisa é o hipotético-dedutivo, no qual o pesquisador parte de uma teoria, formula uma hipótese, testa sua validade e tira conclusões baseado nos resultados. Além disso, o pesquisador deve tentar ser isento, evitando que suas crenças influenciem no momento em que estabelece o objeto de suas pesquisas e no decurso de suas demonstrações (Alencar, 1999; 2007; Jones, 1993).

Diversas teorias compõem a abordagem estrutural do conflito, entre elas: marxismo, dependência, feminismo e *countervailing power* (empoderamento). A base da abordagem é a consideração que a origem e persistência da estrutura de desigualdade estão assentadas na dominação dos privilegiados sobre os não privilegiados “(...) a sociedade determina nosso comportamento pela estrutura e pelo constrangimento” (Jones, 1993, p. 9, tradução nossa). Neste contexto “(...) o conflito de interesses é inerente a uma sociedade desigual (...)”, porém, “(...) a manifestação do conflito pode ser inibida pela coerção ou pelo processo de socialização” (Alencar, 2007, p. 25). A ideologia por traz das insti-

tuições jurídico-políticas tem o objetivo de “(...) legitimar os arranjos institucionais da sociedade, principalmente seu sistema de propriedade ou modos de distribuir os frutos do processo produtivo” (Alencar, 2007, p. 26). As abordagens estruturais do consenso e do conflito veem “(...) a origem da vida social na influência ou determinação de fatores externos ao indivíduo [estrutura], elas discordam a respeito de quais são estes fatores externos” (Alencar, 2007, p. 29). Enquanto o paradigma do consenso acredita que a cultura seja a causa externa, o paradigma do conflito acredita que as relações entre grupos desigualmente privilegiados na sociedade seja a causa e que a cultura é um meio para reforçar e perpetuar estas diferenças (Alencar, 1999).

A diferença entre as abordagens estruturais e a abordagem interpretativa está justamente na importância dada aos fatores de influência externos. O Paradigma Interpretativo acredita que a essência da vida social “(...) é a habilidade que os seres humanos possuem de examinar o que acontece em sua volta e, então, escolher como agir à luz dessa interpretação” (Alencar, 2007, p. 30). Em outras palavras, deve-se concentrar no nível micro de análise da vida social, nos modos como os indivíduos interagem e não no nível macro, como a estrutura da sociedade influencia os indivíduos. A sociedade não pode ser pensada como existindo antes dos sujeitos, pois ela é o resultado final da interação entre os homens e não sua causa, as interações criam a sociedade e não a sociedade cria as interações. Mesmo que existam ações impulsivas, a maioria das ações humanas é intencional, têm sentido e significado (Alencar, 1999; 2007). Como suporte a argumentação estruturada nesse ponto podemos também recorrer a Rattner quando este nos diz que a

(...) apologia irrestrita da competição é ideológica e não encontra fundamento na História. Ao contrário, é possível afirmar que a maior parte da evolução humana foi caracterizada por associações de cooperação comunitárias, tais como apresenta, ain-

da hoje, certas tribos indígenas no Brasil e outros continentes (Rattner, 2008 p. 54).

Para o Paradigma Interpretativo os indivíduos são diferentes e têm percepções diferentes da realidade, pois: tem histórias de vida e habilitações que os fazem ser parte de determinados grupos e os distanciam de outros, estão inseridos em uma estrutura social, são partes integrantes de uma cultura e têm interesses que podem ou não ser conflitantes com os outros interesses (Alencar, 1999; 2007; Jones, 1993). Neste contexto “(...) a influência mais importante sobre o comportamento de um indivíduo é o comportamento de outros indivíduos em relação a ele ou ela” (Jones, 1993, p. 15, tradução nossa). O pesquisador alinhado com este paradigma busca compreender o processo de orientação dos atores sociais e só consegue este objetivo adotando a perspectiva destes atores sociais. O método hipotético-dedutivo dá lugar ao método interpretativo ou compreensivo, tendendo mais ao

(...) método indutivo, (...) no qual as categorias e modelos originam-se das explicações e ações que os atores proporcionam ao pesquisador que, por seu turno, tentará ‘reconstruir’ a realidade social. A identificação de fatores relevantes para a explicação de interpretações e ações (possíveis ‘variáveis’) que permitem o desenvolvimento de modelos e teorias é produto do processo de pesquisa, em vez de serem seus meios e instrumentos (Alencar, 2007, p. 39).

No Quadro 2 temos a síntese dos três paradigmas apresentados anteriormente. Segundo Alencar (2007), vive-se hoje em um momento de reflexão sobre os paradigmas e diversos autores de diferentes correntes vêm caminhando no sentido de unir as perspectivas micro e macro (ação e estrutura ou indivíduo e sociedade), dentre eles: Alain Touraine (sistema de ação política), Anthony Giddens (teoria da estruturação), Brandura (teoria social cognitiva), Georg Lukács (história e consciência de classe), Jürgen Habermas (ação comunicativa), Michel Foucault (poder e conhecimento) e Pierre Bourdieu (prática social).

Quadro 2: Síntese da ontologia, epistemologia e metodologia dos paradigmas estruturais (consenso e conflito) e do Paradigma Interpretativo

		Paradigmas		
		Estrutural do Consenso	Estrutural do Conflito	Interpretativo
Ontologia	A natureza da realidade é objetiva, formada de fenômenos em relações causais invariáveis.	Sociedade é um sistema social economicamente dominado (forças produtivas e relações de produção) cujo funcionamento é (a) independente da consciência humana ou (b) independente da consciência humana, exceto quando mudanças estruturais ocorrem pela ação política. Forças produtivas e relações de produção constituem a estrutura social. Todas as outras relações estão firmadas nestas e constituem a superestrutura (política, direito, religião, filosofia etc.).	Sociedade é uma construção dos seus membros. Realidade social é formada por ocasiões de interação realizadas pelos atores envolvidos, uma vez que eles são capazes de: a) interpretação b) ações significativas	
	Conhecimento das leis da natureza somente é possível pela coleta de provas demonstráveis de sua existência. (Quantificação das relações causais)	Uma vez que todos os modos de produção são forças que alicerçam a vida social, a busca do conhecimento adequado a esta concepção de realidade é a compreensão de como os sistemas sociais funcionam historicamente.	a) Conhecimento da interpretação e do significado da ação é somente possível quando se adquire conhecimento sobre os significados que sustentam suas ações, compreendendo as teorias dos atores via evidências qualitativas. b) Não buscam leis “universais” (noção de cenários sociais).	
	Dedução de hipótese e sua verificação empírica: método hipotético-dedutivo.	Materialismo histórico: relações entre os modos de produção e formas de organização da sociedade seja em um contexto histórico mais amplo ou em sociedades e momentos específicos.	Uso da interpretação: o pesquisador aproveita sua condição de ator social criativo, isto é, capaz de interpretação (a exemplo dos atores que são objetos de análise). Pesquisa é uma interação social consciente e ocorre em cenários sociais específicos (casos). A análise é conduzida a partir da perspectiva do ator da ação.	

Fonte: Adaptado de Alencar (2007, p. 25, 29 e 40) e de Jones (1993, p. 118 e 151)

Nenhum dos três paradigmas é suficiente para explicar a complexidade da vida social, porém já foram dados passos importantes. Os paradigmas do conflito e interpretativo mostraram que os fatos sociais não são coisas (como pretendia Durkheim), são sim muito mais complexos que isso. Outro passo importante foi entender que cada abordagem trata de dimensões específicas da vida social, refletindo suas concepções ontológicas da realidade, assim, um trabalho realizado em uma das concepções não pode ser julgado como certo ou errado, ele é sim limitado pela sua maneira de enxergar a realidade (Alencar, 1999; 2007).

No caso da experiência brasileira da Economia Solidária, pretende-se, pelos mesmos paradigmas, abordar a esfera de coletividade, de dialética e de interpretação da mesma como fato social, passível de coercitividade, exterioridade e generalidade. Ademais, entender a Economia Solidária como fato social é principiar pela mais alta missão das ciências sociais que dinamizam seu olhar científico sobre os fatos sociais. É preciso destacar, ainda que, sob o prisma dos paradigmas estruturantes do consenso e do conflito, a Economia Solidária é um grande viveiro de normas para o comércio social justo, coercitividade, e demanda a situação de consideração de vida coletiva por sobre vida individual, exterioridade. Quanto ao aspecto do Paradigma Hermenêutico (ou Paradigma Interpretativo), as situações de *re-petito*, sobre as quais a Economia Solidária recai, deduzem que a alternativa que faz cintilar a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica implicam, destarte, uma generalização de aplicabilidade de prática social.

A seguir, serão apresentados como os três paradigmas perfilam as análises que, de uma maneira sistêmica e progressiva, classificam o fato social em que decorre a Economia Solidária não tão somente como fato social e político, mas, também, científico.

Ecosol e Paradigma Estruturante do Consenso

O *ethos estrutural* em que se fundamenta a Economia Solidária pressupõe, em linhas gerais, um tipo de sociologia que se evidencia prontamente pelo *combate à pobreza*. Ora, não podemos tratar, por mais que preze o individualismo científico ou moral, a pobreza como estado problemático de um ser social que não tem, neste exato momento, por exemplo, o alimento necessário à saciedade de sua fome. Por mais que se indiquem elementos que realcem o sentido da pobreza como problema subjetivo ou particularidade de quem está à marginalidade social, verifica-se que sua eclosão, enquanto fenômeno social, é resultado de uma designação coletiva, cujas causas, por sua vez, interpenetram-se e fomentam relações complexas para seu entendimento generalizado. Nesse ponto as discussões desenvolvidas por Sonia Rocha (2003) nos permitem uma maior precisão conceitual ao nos dizer que “(...) as discussões passam a gravitar em torno da natureza do fenômeno da pobreza em países apresentando diferentes níveis de desenvolvimento social e produtivo, o que remete às noções de pobreza absoluta *versus* pobreza relativa.” (Rocha, 2003, p. 11). Ainda segundo essa mesma autora o conceito de pobreza absoluta está terminantemente relacionado a questões relativas à sobrevivência física; enquanto que o conceito de pobreza relativa demonstra a definição das necessidades a serem satisfeitas de acordo com o modo de vida predominante na sociedade em questão. Trata-se, portanto, de incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social (Rocha, 2003).

O *Paradigma Estrutural do Consenso*, para melhor entender o problema, epistemologicamente redimensiona que tais relações causais que incidem sobre o fenômeno da pobreza e tornam primaz a ação do combate a ela inerente, pela Economia Solidária, devem ser organizadas e coletadas na análise de con-

junto, através das afirmações e reafirmações de hipóteses. Uma das hipóteses aceita pelo *Paradigma do Consenso* é a de que a Economia Solidária propõe como alternativa à pobreza a veiculação de um novo *status* de mobilidade social, em razão do qual *vida e conhecimento* são dinamizados em uma esfera de partilha por agentes sociais pobres e economicamente fragilizados. Esta tensão que eclode do interior da própria situação coletiva percebida pela condição da pobreza serve-lhe como elemento de combate à própria pobreza. Para sermos mais específicos, trazemos à baila como a questão é engendrada, em seu aspecto de dimensionalidade social: as comunidades pobres reconhecem-se como sujeito autônomo de seu percurso histórico e a ideia da qual se alimentam é a de que todos a que ela se sentem pertencentes devem ser beneficiados por um sistema módico de economia que gere benefícios igualmente e pressuponha o trabalho como dádiva e nunca como espoliação. São notórias as palavras de Paul Singer:

A pobreza na maior parte das vezes é condição social. A falta de dinheiro obriga as pessoas a morar juntas onde o custo de morar é baixo, ou seja, em favelas, cortiços ou nas ruas. A necessidade em que se encontram as famílias nessas comunidades torna a prática da ajuda mútua indispensável à sobrevivência. Assim sendo, combater a pobreza requer o desenvolvimento da economia das comunidades pobres *em seu conjunto*, de modo a beneficiar todos os integrantes. Esse desenvolvimento pode ser induzido por agentes externos – ONGs, igrejas, governos etc. – que mobilizam a comunidade, provocam a formulação de projetos de novas atividades econômicas e/ou melhoria das já existentes e ajudam em sua implementação. (Singer, 2003, p. 411 – grifo nosso).

Desse modo, o consenso prima pela constatação do dado da interestimulação das consciências livres, quanto ao propósito de relegarem-se ao direito de lutarem por uma condição social adversa. Uma análise de conjunto que se seguiria como item de

validação do raciocínio exposto seria a de que a Economia Solidária provoca a solidariedade pelo consenso ao qual as consciências dos indivíduos pertencentes às comunidades pobres primam por um aspecto de igualdade sistêmica, o que denota, ainda, uma humanização do conceito de justiça nas especificidades das ações sociais sobre as quais o econômico se sustenta. São optantes por uma lógica da igualdade; não que não lhes seja desfavorecido o recurso à abundância e individualização do capital, mas que este coincide como impropriedade de sua natureza social. Ora, como o argumento ontológico do *Paradigma Estrutural do Consenso* considera que a natureza da realidade social é sempre objetiva, não podemos aqui arcar com o advento de uma consciência solitária alienando os propósitos das demais consciências, mas sim em articulação, simultaneamente, única e coletiva, de desenvolvimento solidário, marcado pela identidade do grupo que aborta as exigências do processo de acúmulo de capital. São adequadas, mais uma vez, as afirmações de Singer:

(...) os projetos organizados por comunidades pobres assumem quase sempre a forma da Economia Solidária. A alternativa seria alguns membros da comunidade assumirem o papel de capitalista e assalariarem os demais. Como ninguém tem dinheiro, essa hipótese é improvável. Além disso, a ajuda mútua é essencial ao esforço de gente desprovida de capital para melhorar sua situação social e econômica. O desenvolvimento que combate a pobreza é solidário e isso já vem sendo comprovado em diversos lugares. (*Idem*, p. 411-412).

A referida *comprovação de desenvolvimento* que Singer prescreve nesta citação, indica que a dedução sofreu sua plausível verificação quanto à metodologia proposta pelo *Paradigma Estrutural do Consenso*. As causas dos fenômenos sociais e suas interfaces estão sendo enriquecidas pela aquiescência popular, sinalizada pelo movimento único de solidarização. Amiúde, ve-

remos que, no entanto, esta solidarização é fruto das inerências de conflito que acabam determinando não só os estudos, bem como a realidade concreta dos fatores sociais que acabam determinando o índice econômico de vivência e sobrevivência de uma comunidade *acapitalizada*. Tais considerações esboçam o plano teórico que se segue, segundo o qual dar-se-á a compreensão da Economia Solidária pelo *Paradigma Estrutural do Conflito*.

Ecosol e Paradigma Estruturante do Conflito

O *Paradigma Estruturante do Conflito*, aqui retratado como subsídio para se estender uma reflexão alternada sobre os princípios científicos que declaram a Economia Solidária como uma teoria de ciência social assume, por sua vez, a prerrogativa de que um mesmo fenômeno social pode ser focado de diversos ângulos e diversos níveis. Sua dinâmica epistemológica não se encontra no consenso ou quantificação e qualificação dos dados e análises das causas sociais, mas na diversidade de aspectos materiais e históricos, que, quase sempre, resultam em interpretações aporéticas, que assinalam, em linhas gerais, três perspectivas básicas de compreensão da sociedade, como já se mostrou, a saber: a de que a sociedade é dependente das leis de dominação econômica e que tal desvencilhamento repercutiria numa evolução, pautada pela luta de classes; a de que as mudanças sociais são, antes de dimanarem como tal, eventos políticos categorizados e fixados como eventos simbólicos de superação ou redimensionamento das classes sociais e a de que os modos de produção determinam não só a razão de ser, mas a condição estrutural das sociedades economicamente organizadas. Embora não apelando diretamente ao esquema intelectual do *materialismo histórico-dialético* de Engels-Marx, o *Paradigma Estruturante do Conflito* estabelece a ponta dialética entre o estudo dos fenômenos sociais, alavancando como tese primeira a de que a natureza, forçosa-

mente, em recursos de artifícios econômicos, está subsumida à ideia de constituição de sociedade. Desse modo, os sistemas sociais funcionam historicamente, ao modo de produção típico que designa a separação nítida, no seio social, dos que têm e dos que buscam ter, mas, por algumas razões, são impedidos de buscar ou de ter. A sociologia que dimana, portanto, deste paradigma, é a que coloca o teorizador ou cientista social na plêiade de observador e dedutor dos fatos históricos, enviezando-os com a analítica crítica, apoiando-se no princípio da objetividade, posto pelo *Paradigma Estrutural do Consenso*, com o explícito apelo para o progresso social que se sucede ao movimento de tensão. Dessa forma, entende-se, pela estipulação do *Paradigma Estruturante do Conflito* que o princípio da objetividade não deve sofrer partidarismo ou ser fruto de uma ideia pessoal, apesar de sensibilizar e colocar, inclusive, como possibilidade, o fato de que o observador social eventualiza-se em gestor de novas ações históricas que coincidam com os ideais da luta de classes, por exemplo, e, *pari passu*, da Economia Solidária.

O *Paradigma Estruturante do Conflito* arraiga-se, também, à inter-relação complexa de fenômenos sociais que, em seu início, sejam considerados interdependentes, mas que, eclodem no âmbito de especificidade de provocação de outros fenômenos, propiciando reconsiderar o que, *a priori*, era dado como evento paralelo. Nota-se que a veia dialética inflama suas pontuações, sem tergiversar ou incorrer em paradoxos insolúveis. No princípio por ele plantado, da verificação científica de um fenômeno social, encontra-se a própria antítese por vezes vislumbrada como movimento de contradição ou analogia. No caso da Economia Solidária, vemos que dois princípios alternantes, originalmente pertencentes à reflexão marxiana do materialismo histórico-dialético, se comprimem na ânsia de forjarem uma unidade tensa: a *ocorrência da luta de classes* e a *oportunização do processo de democratização brasileiro*. Seria de se esperar, então, a proposta

da Economia Solidária diante dessas duas facetas inerentes ao processo de constituição social da moderna tipologia político-econômico brasileira? A resposta a esse fator depende, amiúde, do próprio esforço do teorizador em estabelecer, dialeticamente, uma proposta abrangente que sirva de modelo de explicação e de transformação. Quanto a este segundo ponto, o *Paradigma Estruturante do Conflito* encontra, justamente, seu limite: o teorizador, naufragado no mar de seus conflitos intelectuais próprios, não encontra forças para propor, apenas para analisar. Desse modo, o que se tem afirmado sobre Economia Solidária brasileira segue-se às guisas de interpretações do movimento, muitas vezes tolhidas de uma prática reflexiva e sistêmica, que pouco açambarca a vida, em seu desenrolar prático e penuriente.

Desse modo, a maioria dos teóricos que versam suas produções atuais sobre Economia Solidária entedem-na em seu princípio de luta, mas não afirmaram, até agora, em qual tipo de peleja social queira, de uma forma mais participativa, em termos populares, constituir-se. Trata-se muito, por exemplo, da cooperação ativa entre membros da Economia Solidária e, face a esta perspectiva, o observador só realinha o que, de modo por vezes anacrônico, fez perceber. O próprio teórico da Economia Solidária, vez por outra, padece do mal de identificar-se, na trama de suas produções, com os princípios e atitudes dela e, por ela, inspirados. Fala-se, pois, de estruturas que se edificam no seio da práxis da Economia Solidária, mas não as projetam, nem tampouco constroem. Entretanto, há que se destacar, aqui, uma hipótese que o *Paradigma Estruturante do Conflito* rejeita: a de que a sociedade, ou os grupos socialmente ordenados, assumem, basicamente, por força da natureza social, o papel de funções que se ajeitam na delineação de um processo. Giddens (2002) descreve que a teorização do conflito, que se classifica cientificamente quanto *Paradigma Estruturante do Conflito*, pondera que a sociedade seja mesmo um maquinário humano

sem condicionamentos prévios, a não ser a busca pela satisfação de interesses próprios. Os movimentos que se empreendem na sociedade nunca podem ser dados como gerais, mas como individuais ou grupais. São suas as palavras que factizam o agir dos teóricos do conflito:

(...) destacam a importância das divisões na sociedade. Ao fazê-lo, concentram-se em questões de poder, desigualdades e luta. Eles tendem a ver a sociedade como sendo composta de grupos distintos que perseguem seus próprios interesses. A existência desses interesses separados significa que o potencial para conflito está sempre presente e que certos grupos se beneficiarão mais do que outros. Os teóricos do conflito examinam as tensões entre grupos dominantes e desfavorecidos dentro da sociedade e buscam compreender como as relações de controle são estabelecidas e perpetuadas (Giddens, 2005, p. 35).

Também se evidencia, na questão do conflito, tanto na parte formal como pragmática da ciência, a conjectura da revolução social que, entendida ortodoxamente de acordo com a apreciação marxista, se produz quando se tornam muito inter-referentes as *contradições* entre *forças de produção e relações de produção*. Sob esta vertente, a noção epistemológica fornecida pelo *Paradigma Estruturante do Conflito*, bem como por sua metodologia, de caráter explicitamente historicista e centrada na ideia de *empíria histórica*, aduz à tese da evolução dos fatos sociais face aos condicionadores evolutivos políticos de uma sociedade.

No caso da Economia Solidária, ainda, o *Paradigma Estruturante do Conflito* estabelece as condições para realocá-la, em seu grau de experiência histórica, à prática socialista que pressupõe um outro usufruto da liberdade, que favorece as escolhas pelo sentido primacial do coletivo e que aborda, como aspecto fundamental inerente, a justiça como face do equilíbrio social, sedimentando, amiúde, as razões do comércio justo e da livre produção. Essa realocação da Economia Solidária à prática so-

cialista deve passar pelo que Paulo Salles Oliveira (2006) entende como cultura solidária que “(...) nasce de uma negação do egocentrismo e do primado da competição desenfreada para, simultaneamente, propor uma compreensão mais alargada, democrática e generosa das interações sociais. Negação do existente e proposição alternativa formam sua viga mestra” (Oliveira, 2006, p. 32). Se aqui existe uma afinidade com o marxismo clássico, esta advém em relação a que as ações sociais não podem ter como fim ou meio os prazeres individuais ou grupais e seus efeitos econômicos no interior da vida em sociedade. Portanto, o conflito permite que se irrompa, também, na sociedade, a meta da criação de um sentido de vida orientado, sobretudo à forma de solidarização da consciência humana. Porém, considerando-se seu efeito de objetividade, no caso de oferecer uma interpretação sobre a Economia Solidária, e uma forma gradativa de cientificizá-la, o *Paradigma Estruturante do Conflito* opta por um socialismo de classe científico por sobre as inerências de um socialismo utópico. A diferença entre ambos, destarte, se aplica no senso de liberdade que o trabalho provoca podendo, inclusive, dominar as relações mercantis. O cubano Gonzáles (1990) descreve esta pretensão de cunho marxista em se produzir um socialismo realizável, tendo em vista os sonhos que enaltecem o agir humano, orientado historicamente:

O marxismo aspira a que, com o desenvolvimento das forças produtivas, o homem disponha de muito mais tempo livre para outras atividades, porém, sobretudo, a que se sinta humano e livre quando executa uma função tão humana como é o trabalho, superando assim a alienação que estimula as relações mercantis. Nisto se diferencia o socialismo científico do utópico, que situava o homem em um paraíso ideal de desfrute de bens criados sem a participação efetiva do homem. Entretanto, a visão marxista da satisfação dos bens materiais não implica a concepção elitista tão acostuada em todas as propostas burguesas de revolução

social, nem muito menos a defesa exclusiva de interesses nacionalistas. Ao marxismo é circunstancial o critério internacionalista ao abordar qualquer esfera dos complexos problemas sociais. (González, 1990, p. 40-41 – tradução nossa).

Como última proposta de discussão do *Paradigma Estruturante do Conflito* em relação à Economia Solidária, cabe a discussão, como ponto dialético entre os movimentos que sustentam, no interior da mesma, as interfaces entre Estado e População. Cabe, aqui, denotar o sentido político da Economia Solidária, também, como economia constituinte de um Estado. A malha de proposições sobre políticas públicas de Economia Solidária esbarra nas intenções dos grupos que fortemente mantêm a reprodução da lógica capitalista inerente ao *status quo* existencial do Estado. Aflora-se, aqui, um dilema: não se trata de “derrubar” o Estado, mas de favorecer-lhe uma nova modalidade de engendramento político de ações públicas que insinuem na sustentabilidade dos empreendimentos econômicos, sem retrair de sua inclinação de igualdade, o que sempre postulou e arquitetou a Economia Solidária. Faz-se mister que o destaque ao segundo princípio da Economia Solidária, princípio que determina seu *ethos político* seja, neste momento, evidenciado, em suas características:

Cooperação: existência de interesses e objetivos comuns, a união dos esforços e capacidades, a propriedade coletiva de bens, a partilha dos resultados e a responsabilidade solidária. Envolve diversos tipos de organização coletiva: empresas autogestionárias ou recuperadas (assumida por trabalhadores); associações comunitárias de produção; redes de produção, comercialização e consumo; grupos informais produtivos de segmentos específicos (mulheres, jovens etc.); clubes de trocas etc. Na maioria dos casos, essas organizações coletivas agregam um conjunto grande de atividades individuais e familiares (MTE, 2011).

Feitas estas descrições, não incorre aqui que, embora, ambos recorram à mesma categoria teórica do conflito, que pressupõe a crítica ao sistema capitalista reinante, a Economia Solidária construa seu mesmo espectro teórico da forma como fora construindo o socialismo de esquerda. Há uma diferença precíua, aqui delineada e que servirá como elemento motivador da reflexão que abrangerá a *via paradigmática interpretativa* da Economia Solidária: gestão da economia. Enquanto o socialismo alude ao papel do Estado na organização burocrática da Economia, a Economia Solidária determina seu modelo de prática pela *autogestão*. Gadotti (2009) comenta que:

O problema da esquerda clássica é que ela pretende fazer a gestão da economia da mesma forma que faz o capitalismo: por meio do Estado. Com a autogestão, a Economia Solidária dá um salto nessa questão, retirando do Estado (como forma de capital) a gestão do empreendimento solidário. Isto não significa prescindir hoje do Estado. O Estado é uma arena na qual a luta entre as diferentes economias está se travando. O Estado tem protegido a economia capitalista com subsídios e toda sorte de benefícios, como a isenção de impostos. A economia popular precisa de políticas públicas, inclusive de proteção. Isto não é assistencialismo, como dizem os defensores da economia privada. Precisamos inserir a luta pela Economia Solidária no interior do Estado capitalista – momento de conflito e de dialeticidade –, mesmo sabendo que ele, para assumir hegemonicamente a Economia Solidária, precise mudar radicalmente (Gadotti, 2009).

Demanda, com o princípio do conflito, o porvir da mudança. Esta, filosoficamente, deve ser radical e de base. Não há outro meio de diálogo da Economia Solidária em relação ao capitalismo a não ser a de que o segundo faça-se ou deixe-se influenciar pela primeira. A noção de acúmulo de capital deve ser sensibilizada pela noção de bem social geral, ou bem social comum.

Uma situação ideal seria a de que os membros da sociedade fossem capazes de interpretar os fatos e aspirar a essa lógica. Tais disposições, destarte, serão explanadas no tópico que, a seguir, se dispõe.

Ecosol e Paradigma Interpretativo

A ideia durkheimiana sobre a sociedade enreda a que tipo de concepção de convivência os indivíduos chegam para propiciarem a inteligibilização do espaço, dos costumes e das relações comuns. Essas ações, em geral, são significativas para o grupo e, em seguida, para o próprio indivíduo que se vê na condição de atender às expectativas exteriores nele depositadas. É um sinal tácito de solidariedade orgânica e um atestado sobre a tese de que a consciência coletiva precede a consciência individual, por vezes, formando-a.

Ora, pode parecer estranho, todavia, que o indivíduo pouco participe com sua criatividade da criação do todo social a ele inerente. Se por um lado temos uma consciência coletiva que perfaz a soma das consciências individuais para a determinação da vida em sociedade, por outro lado, também o indivíduo é capaz de ler o mundo e explicá-lo de acordo com a substancialização de significados que constrói mediante sua experiência social particularíssima. Este indivíduo, assumindo a *função* de ator social é capaz, sim, de perceber seu entorno, modificá-lo, entendê-lo, preservá-lo e, até mesmo, reinventá-lo. O *Paradigma Interpretativo* trabalhará com essa segunda hipótese, um pouco distorcida do pensamento inaugural de Durkheim sobre a sociedade, estipulando a estimativa para que o indivíduo, como ator social, também seja *formador da sociedade* e que a realidade social nada mais representa que a união de concepções de ação devidamente pragmatizadas e cristalizadas segundo os costumes.

Cientificamente, este indivíduo, pesquisador e percebedor por necessidade da sociedade em que vive, também pode devotar-se ao seu estudo, não se alienando da condição de participação que sua observação na sociedade também condiz com uma prática social; ou seja: na gênese da pesquisa estão as tendências de afirmação do pesquisador que a conduz. O *Paradigma Interpretativo* reafirma a proposta de que as análises sociais decorrentes de um constructo analítico sejam eivadas das impressões e significâncias importantes ao pesquisador que o arquitetou. Dessa forma, toda declaração sobre a sociedade acaba por denotar a visão estruturada hermeneuticamente do indivíduo-pesquisador, como ator social criativo, na análise das inter-relações entre outros atores sociais criativos.

Tal paradigma, na verdade, não incorre em desajuste com os demais. Não implica, amiúde, também concorrência de perspectiva. Apenas desarrola uma consequência problemática da indisposição de perspectivas entre os *paradigmas estruturantes do consenso e do conflito*, ao repropor o abandono da predisposição funcionalista da sociedade e oferecer como suplemento de discussão a abertura à retratação da ideologia marxista, em nível de ciência. Tal possibilidade cria o acoplamento das ideias sociológicas de Weber para essencializar o *Paradigma Interpretativo*. Cabe, assim, a partir de agora, verificar como este paradigma pode absorver as tendências políticas de movimento da Economia Solidária no intento de dar-lhe, a exemplo dos outros dois paradigmas estruturantes estudados, seu contributo, em termos de justaposição de hipóteses, argumentações e/ou contraafirmações.

Uma possível interlocução do *Paradigma Interpretativo* face à Economia Solidária talvez melhor se defina na elaboração interanalógica entre as características plantadas como princípios gerais da referida modalidade econômica e sua práxis comprovada pela quantificação dos fatos e experiência por ela, ou, a partir

dela, produzidos. Retomemos, desse modo, a proposição sobre o que a Senaes define como características essenciais que identificam os empreendimentos solidários: a de que conservem, sobremaneira, as inerências de ações inspiradas e coordenadas pela *cooperação*, *autogestão*, *solidariedade* e viabilidade *econômica promotora de emprego e renda* (cf. MTE, 2011b).

A cooperação introduz uma nova sinergia na concepção de estilo de vida. O princípio é evocado para, de certa forma, subsumir a então considerada “cultura de pobreza”. Para se ter uma ideia do que esta cultura significa, basta aludirmos à tese de que os que estão sofrendo algum tipo de privação material estão agrupados, de uma forma solidária, a repercutirem as peripécias de um mesmo pensamento ou crença que faça com que se definam “perdedores” na sociedade. Em outra medida: os pobres são-no assim por conta da autopercepção social que têm sobre si mesmos e do tipo de cultura da qual, simbolicamente, se alimentam para darem continuidade ao estado de desbenefício monetário em que se encontram. Não sabemos até que ponto tal afirmação teórica, em nível sociológico, é preconceituosa ou, no mínimo, fundamentalista, mas a análise de Oscar Lewis (1981) pondera sobre a real resignação dos pobres em aceitar o desvairios do sistema econômico capitalista que não tão somente os oprime como lhes retira a condição natural de serem bem-sucedidos na sociedade em que vivem, desempenhando ações de sustentabilidade essenciais à vida social, tais como relações de comércio e manipulação de moedas, avivamento e continuidade das tradições e persecução dos costumes.

Giddens (2002) enfatiza a visão lewisiana, elaborando o seguinte comentário:

O renascimento dessas perspectivas começou na década de 1970 e 1980, assim que a ênfase política sobre o empresariado e a ambição individual passou a recompensar quem fosse “bem-suce-

...dido” na sociedade e a considerar quem não o fosse responsável pelas circunstâncias em que se encontrava. As explicações para a pobreza foram, muitas vezes, buscadas no *estilo de vida dos pobres*, juntamente com as atitudes e visões que estes supostamente adotavam. (...) Segundo Lewis, *a pobreza não é resultado de inadequações individuais, mas de uma atmosfera social e cultural mais ampla na qual as crianças pobres são socializadas. A cultura da pobreza é transmitida de geração em geração, pois, desde pequenos, os jovens veem pouco sentido em aspirar por algo maior. Em vez disso, resignam-se de um modo fatalista a uma vida de empobrecimento* (Giddens, 2002, p. 260 – grifos nossos).

Deriva-se, pois, dessa análise, que, intencionalmente, o princípio de cooperação, pautado como eixo modelar da Economia Solidária, serve como elemento de ressignificação da cultura da pobreza, ora, no entanto, utilizando-se de sua mesma estrutura: a de que as pessoas, conscientemente, devem se envolver na superação de sua situação social apequenante, minoritária ou opressiva, em termos socioeconômicos. Vale aludir como exemplo positivo dessa empreitada da Economia Solidária o refazimento da *ideia de salário* como sustento em sociedade, que deu novo ímpeto ético à visão do trabalho, conforme salientam Sardá e Sanchez (2011), ao indicar que as experiências políticas em Economia Solidária:

(...) têm colocado novas questões para o conjunto do mundo do trabalho e apontam para a possibilidade de construção de novas institucionalidades que superem aquelas construídas no contexto da sociedade salarial, que tinham no assalariamento o único modelo orientador dos processos de regularização pública do trabalho (Sardá; Sanchez, 2011, p. 440).

Ora, veremos, pois, como a cooperação determinou, no ato de produção da Economia Solidária, a autonomia dos indivíduos no processo de condução de suas práticas de labor. O

Paradigma Interpretativo se incrustará na perspectiva de comparação entre estes dois princípios, propiciando a estimativa de como a sociedade poderá desenvolver-se, à medida em que for permitido, em seu imo, o desenvolvimento da Economia Solidária, em suas interfaces teórico-práticas de estudo e ação política organizada.

Nossa intenção encontra respaldo, outrossim, nas palavras de Novaes (2011), para quem o estudo de autogestão se faz necessário como necessidade de se intensificar o *distinguo* científico da Economia Solidária:

Para nós, não há ação autogestionária sem teoria autogestionária e – nesse sentido – acreditamos que os estudos que estão a brotar na América Latina poderão potencializar a ação dos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, retroalimentar a teoria da autogestão. Não são poucos os militantes e teóricos que erram na ação por não terem uma teoria adequada para abordar a alienação no cooperativismo e associativismo. Estudar e refletir sobre a autogestão poderá ajudar a potencializar a relação teoria-prática-teoria ou prática-teoria-prática. (Novaes, 2011, p. 11).

Quanto ao aspecto do estudo da autogestão e sua oportuna comparação com o princípio da cooperação solidária, o *Paradigma Interpretativo* interporá a necessidade de se indicar como sujeito de uma ação empreendedora autogestionária seu próprio pensador, em íntima relação intelectual para com os beneficiários da autogestão. Na horizontalização do conhecimento, não há donos de saberes ou de capitais intelectuais; decerto, a autogestão também signifique uma gestão que ultrapasse os limites de um egoísmo institucionalizante. Em suma, é de se pressupor que a Economia Solidária trate de uma questão de bem maior a erradicar o *mal radical* que o egoísmo causou ao especificar que qualidade de vida seja a designada por uma vida plenificada monetariamente, que se firma sobre a qualidade do lucro.

Ora, qualidade de vida implica, necessariamente, qualidade de cooperação social. Nesse sentido, a Economia Solidária reflete não apenas novos horizontes econômicos, mas uma educação para a compreensão da autonomia das ações dos indivíduos baseadas na noção de *dever colaborativo*. Assim, o *Paradigma Interpretativo* considerará a Economia Solidária como a ciência que favorece o labor criativo de cunho coletivo, baseado em decisões que não caibam a quem detenha o capital, mas a todos que se prontificam a dividir o saber e a técnica irrestritamente. A exemplo da proposição deste paradigma, não se estabelece, aqui, a busca por leis universais que devam qualificar uma ação, mas o reconhecimento daquela ação que sirva mais aos propósitos gerais para uma formação pedagógica para o trabalho, a vida e a convivência social, culturalizada, agora, em um esquema de solidarização massiva. Evidente que isto não deixa de ressoar-se como utópico ou, ainda, um fetiche de promessa socialista, mas dimana, no entanto, como vislumbre criativo que automatiza, em nível intelectual, o advento de uma sociedade formada em valores novos, frutos de mudanças de concepções e de vontades políticas revigoradas em seu tônus popular cooperativo. Assim, o *Paradigma Interpretativo* definirá a Economia Solidária como *prática científica*, da qual emanará outras orientações concretas voltadas em termos de ações econômicas e sociais sustentáveis em termos de humanização. Complementando esta interposição, assinala Gadotti (2009):

As práticas de Economia Solidária envolvem uma mudança cultural que só a formação pode estabelecer. A Economia Solidária está fortemente ligada à necessidade de formação cultural. Trata-se de uma mudança profunda de valores e princípios que orientam o comportamento humano em relação ao que é e ao que não é sustentável. A eficácia econômica está ligada não só a valores econômicos, mas também a valores culturais da prática solidária (Gadotti, 2009, p. 33).

Uma economia não pode emergir-se sem uma fundamentação de princípios econômicos. Tal impossibilidade sinalizaria para a comparação de um duende pintado que se tornaria invisível pela barrete que esteja usando. Seria de esperar, até pelo bom senso interpretativo posterior, que uma economia que visa denominar-se solidária tenha, por causas, princípios econômicos que denotem a ideia de como enxerga a sociedade pelas variantes da produção, consumo e das interações que se produzem entre trabalho e vida política. As características da dimensão econômica ponderada pela Economia Solidária fomentam os valores da união inteligente de esforços de produção que se traduzem em “bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo” (MTE, 2011b). A análise econômica dos princípios da Economia Solidária, pelo *Paradigma Interpretativo* permite alçar um argumento que transcenda a reflexão marxista sobre a mercadoria; fala-se, a partir de agora, em perfil pessoal de consumo e adaptação à práticas coletivas solidárias ora associativistas ora cooperativistas. Fala-se em reeducação ao capitalismo, esquema provavelmente anterior à possível luta entre burgueses e proletários. O juízo de valor que dimana deste entorno coincide com a ideia de desafio. Em virtude disso, Singer (2005) assevera que:

(...) a prática da Economia Solidária exige que as pessoas que foram formadas no capitalismo sejam reeducadas (...). Essa reeducação coletiva representa um desafio pedagógico, pois se trata de passar a cada membro do grupo uma outra visão de como a economia de mercado pode funcionar e do relacionamento cooperativo entre sócios, para que a Economia Solidária dê os resultados almejados. Essa visão não pode ser formulada e transmitida em termos teóricos, apenas em linhas gerais e abstratas. O verdadeiro aprendizado dá-se com a prática, pois o comportamento econômico solidário só existe quando é recíproco. Trata-se de uma

grande variedade de práticas de ajuda mútua e de tomadas coletivas de decisão cuja vivência é indispensável para que os agentes possam aprender o que deles se espera e o que devem esperar dos outros (Singer, 2005, p. 16).

Considerações finais

Discutir a Economia Solidária sob a ótica dos paradigmas científicos contemporâneos a partir do sentido atribuído por Thomas Kuhn é, como demonstramos acima, tarefa que exige fôlego e domínio no campo conceitual que envolve as discussões acerca da estruturação da ciência. Buscamos construir uma alternativa de classificação científica para a Economia Solidária desenvolvendo debate em torno de determinados paradigmas das ciências sociais. Através daquilo que se convencionou chamar de ciclo de desenvolvimento científico, buscamos apoiar nossa discussão também referenciando argumentos sustentados pelas etapas tradicionalmente referenciadas como parte do entendimento que se tem a respeito de tal processo, a saber: Ciência Pré-paradigmática, Paradigma (ou paradigmas estreitamente relacionados) e Revoluções Científicas.

Trata-se, portanto, de tentativa de construção de determinada percepção de um possível processo de reflexão sobre a cientificidade da Economia Solidária e, parafraseando nosso próprio texto, concluímos com aquilo que julgamos ser o cerne das discussões aqui elencadas quer por sua possibilidade de diálogo com uma das consideradas grandes linhas do pensamento contemporâneo, o materialismo histórico, quer pela possibilidade de visualização e interferência em questões atuais, um dos tradicionais eixos de preocupação da ciência. Pois bem, dissemos e novamente reafirmamos que os sistemas sociais funcionam historicamente, ao modo de produção típico que designa a separação nítida, no

seio social, dos que têm e dos que buscam ter, mas, por algumas razões, são impedidos de buscar ou de ter. A sociologia que dimana, portanto, deste paradigma é a que coloca o teorizador ou cientista social na plêiade de observador e dedutor dos fatos históricos, enviezando-os com a analítica crítica, apoiando-se no princípio da objetividade, posto pelo *Paradigma Estrutural do Consenso*, com o explícito apelo para o progresso social que se sucede ao movimento de tensão. Dessa forma, entende-se, pela estipulação do *Paradigma Estruturante do Conflito* que o princípio da objetividade não deve sofrer partidarismo ou ser fruto de uma ideia pessoal, apesar de sensibilizar e colocar, inclusive, como possibilidade o fato de que o observador social eventualiza-se em gestor de novas ações históricas que coincidam com os ideais da luta de classes, por exemplo, e, *pari passu*, da Economia Solidária.

Finalizando este trabalho, convidamos a comunidade científica para ir um passo além da apresentação de estudos de caso em Economia Solidária, por mais importantes que se apresentaram em um primeiro momento do estudo do tema, para passarmos a discutir ontologicamente e epistemologicamente as possibilidades da Economia Solidária. Neste sentido sugerimos uma aproximação com as construções teóricas do campo da Gestão Social que se aproximam muito de tal discussão. Complementando nossa sugestão de uma agenda de pesquisa sugerimos ainda pesquisas que ajudem na construção de teorias que possam embasar práticas de (re)educação para a autogestão que percebam as atuais formas de produção e consumo como um processo que se construiu a partir da própria sociedade e pode ser mudado por ela.

Referências bibliográficas

ALENCAR, Edgar. *Introdução à metodologia de pesquisa social*. Lavras: Ufla, 1999. 131p.

- _____. *Pesquisa em turismo*. Lavras: Ufla/Faepe, 2007. 174p.
- CHALMERS, Alan F. *A fabricação da ciência*. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Unesp, 1994, 188p. (Coleção Biblioteca Básica).
- _____. *O que é ciência afinal?* Tradução Raul Fiker. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica nas ciências sociais*. 3ª ed. rev. e amp. – 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2007. 294p.
- FEYERABEND, Paul K. *Contra o método*. Tradução: Cezar Augusto Morari. São Paulo: Unesp, 2007. 376 p.
- GADOTTI, M. *Economia Solidária como práxis pedagógica*. São Paulo: ED, L Editora, 2009.
- GIDDENS, Anthonny. *Sociologia*. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- GONZÁLEZ, Pablo Guadarrama. *Marxismo y antimarxismo em América Latina*. Colômbia: Universidad Incca, 1990.
- JONES, Philip. *Studying society: sociological theories and research practices*. London: Colins Educational, 1993.
- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LAKATOS, Imre. *Falsificação e metodologia dos programas de investigação científica*. Tradução de Emília Picado Tavares Marinho Mendes. Edições 70, 1999. 208 p. (Biblioteca de Filosofia Contemporânea 28).
- MESZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- (MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. *O que é Economia Solidária?* Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm>>. Acesso em 27 de agosto 2011).
- NOVAES, Henrique Tahan. *O retorno do caracol à sua concha*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- OLIVEIRA, Paulo Salles. *Cultura solidária em cooperativas: projetos coletivos de mudança de vida*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- PERROT, Michelle. *Os excluídos da história*. Tradução de Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.
- POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2007, 568 p.
- RATTNER, Henrique. *Economia Solidária – por quê? In: Desafios da Economia Solidária*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2008 (*Le Monde Diplomatique Brasil* 4).

- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- SARDÁ, Maurício *et al.*, “A Economia Solidária no governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional”. *In: BENINI, Édi et al. Gestão pública e sociedade – fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003, 178 p.
- SINGER, Paul. “A Economia Solidária no governo federal”. *In: BENINI, Édi et al. Gestão pública e sociedade – fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- _____. “Cultura das transgressões”. *In: SINGER, Paul e MACHADO, João. Economia socialista*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

Concepções e formas de planejamento público: confrontando o *Balanced Scorecard* e o planejamento estratégico situacional

Milena Serafim
Elcio Benini
Édi A. Benini

Introdução

O planejamento é uma atividade exclusivamente humana. Embora o cão enterre ossos para roer no futuro e as formigas guardem alimentos para se manterem no inverno, a atividade desses animais é puramente instintiva. Já a atividade humana, por sua vez, nada tem de instintiva. Ela é teleologicamente orientada: antes de colocar em movimento sua atividade, o homem elabora o projeto de sua objetivação. Esta é, sem dúvida, a principal característica humana, que só é possível por meio do trabalho não instintivo, sendo este a mediação fundamental entre o homem e a sua natureza externa (Mészáros, 2002, 2006).

A complexidade da vida em sociedade, no decorrer da história, engendrou formações econômicas e sociais variadas, nas quais o acúmulo de conhecimento a respeito das forças naturais, estas postas a serviço do homem, e as relações sociais estabelecidas, interagindo dinamicamente, provocaram lutas históricas e a própria constituição e divisão da sociedade em classes diferenciadas. A divisão entre o planejamento e a execução, tão clara nos dias atuais e muitas vezes naturalizada, por sua vez, está

diretamente relacionada com a forma de organização da sociedade, com as formas históricas de sua reprodução material e espiritual e, em síntese, com a divisão hierárquica do trabalho e com processos decisórios sempre restritos a uma pequena minoria de indivíduos.

Com o passar do tempo, tivemos diferentes modos de produção constituídos e modificados pelas sínteses entre as forças produtivas e as relações sociais estabelecidas, a formação de uma classe trabalhadora subordinada e de uma classe de dirigentes, não obstante guarde particularidades em suas formas históricas, tem apresentado como característica básica o monopólio do planejamento aos donos do poder.

Se considerarmos que a clara divisão entre a propriedade pública e a privada, ou ainda, entre os bens do príncipe e a coisa pública, somente se deu com o advento da era moderna, podemos dizer que foi na esfera do Estado, seja nas cidades-Estado da antiguidade clássica ou nos Estados medievais configurados em principados e feudos, que o planejamento e a própria classe de burocratas se constituiu de forma significativa. Com efeito, ainda que na atualidade o planejamento público seja espelhado no setor privado, a origem do planejamento significativo e sistematizado, e ainda, da divisão entre planejamento e execução, principal característica da burocracia, encontra-se no próprio Estado (Tragtenberg, 1974).

Mas as formas de conformação das classes sociais da antiguidade não são as mesmas que as atuais. Se na atual formação social capitalista a principal forma de dominação é a econômica, sendo a “liberdade” do trabalhador em vender sua força de trabalho a principal característica, a dominação política, a força e a violência caracterizaram os outros modos de produção.

Com a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, tanto o aspecto político quanto o componente técnico do processo de trabalho ganharam novos *status*. A vitória do movimento revo-

lucionário liberal contra as formas burocráticas patrimoniais deram origem à semente do Estado contemporâneo ou constitucional, que de potência vem sendo transformado em ato nas várias partes do globo, ainda que de forma assíncrona. Já o avanço tecnológico, para além de ter realizado modificações significativas no processo de trabalho, também proporcionou a constituição de grandes corporações, criando assim as condições da passagem da fase concorrencial do capitalismo para sua fase monopolista. A expansão do capital bancário, fruto da acumulação e concentração da riqueza produzida, e sua fusão com o capital industrial, constituíram o chamado e tão atual capital financeiro, que, embora se mantenha por meio da especulação, está intrinsecamente relacionado com a esfera produtiva.

É nesse contexto, temporalmente localizado no início do século XX, que o planejamento e as técnicas de administração do trabalho começaram a ganhar importância e espaço no campo científico. Com efeito, é somente na fase monopolista que a ciência administrativa firma-se enquanto campo sistematizado de estudo.

Mas o movimento e as contradições, estas como resultado interno da própria forma de produção de mercadorias em uma sociedade dividida em classes, levaram a levantes políticos contra o próprio sistema. Surge na história tentativas de planejamento sistematizado a partir do Estado, no qual os trabalhadores tinham a possibilidade de participar. No campo científico, metodologias de planejamento intersetorial entre produção e consumo foram criadas, e pela primeira vez falou-se em produzir de acordo com as reais necessidades humanas, e não de acordo apenas com a reprodução do capital. Contudo, tal processo foi marcado por contradições internas dentro dos próprios fluxos decisórios, que culminaram em mais um Estado dividido internamente entre os planejadores e os executores, constituindo assim uma sociedade pós-capitalista mas não pós-capital – ou, simplesmente, sem classes sociais. Este é o retrato do chamado socialismo real.

No seio do Estado capitalista, a burocracia patrimonialista foi e vem sendo substituída pela burocracia racional-legal, na qual a impessoalidade, a razão, a formalidade e a hierarquia são as balizas dominantes. Em virtude das crises estruturais do próprio capitalismo, novas formas de gestão pública estão sendo postas em prática, entre as quais o movimento gerencialista, que busca se espelhar na administração empresarial, é a principal corrente.

Tendo em vista esta breve introdução, este trabalho tem como objetivo discutir e contrapor duas ferramentas de gestão pública utilizadas atualmente, a saber, o *Balanced Scorecard* (BSC) e o planejamento estratégico situacional (PES). Sendo os dois de origens distintas, um originado na esfera empresarial e o outro no setor público, ambos apresentam diferenças significativas tanto na concepção quanto na operacionalização. A questão fundamental aqui abordada é refletir e analisar qual deles apresenta-se como mais indicado para uma gestão realmente pública e democrática, ou seja, enquanto um instrumento do povo, para o povo e pelo povo.

Para responder ao objetivo deste texto, estruturamos a análise e discussão da seguinte forma: uma discussão sobre o planejamento normativo no Brasil, considerando que no setor público só se pode fazer aquilo que é previsto em lei; uma discussão sobre as duas ferramentas de planejamento elencadas, o *Balanced Scorecard* e o planejamento estratégico situacional; e uma confrontação entre as duas ferramentas e suas possibilidades de ampliação e democratização da gestão pública.

Dimensões do planejamento: burocratização, gestão e mudança

Pensar em planejamento público no Brasil é pensar na redefinição do padrão de acumulação na década de 1930 e do pró-

prio Estado brasileiro caracterizado pela “substituição” do Estado patrimonialista pelo Estado burocrático, pelo menos no seu padrão e forma de intervenção na sociedade, uma vez que temos a persistência de valores patrimonialistas no processo decisório (Benini, Benini e Novaes, 2010).

A necessidade de consolidar a dívida externa em 1932, fortemente ancorada no processo de centralização do Estado, explicitou fragilidades nos instrumentos contábeis em uso (diferenças de nomenclatura, títulos etc.). A prerrogativa de que o Estado brasileiro precisaria padronizar as receitas e despesas para viabilizar suas ações, entendendo estas enquanto construção de um padrão de financiamento do mesmo, passou a exigir novas abordagens do processo de controle de suas proposições e ações (Giacomoni, 1996).

Segundo Ianni (1996), foi nesse período que

os governantes passaram a reformular as condições de funcionamento do mercado de fatores de produção (ou forças produtivas), bem como as relações internas de produção, e as relações entre a economia nacional e internacional. (...) a partir de 1930 (...) de modo formal, sob a responsabilidade do Estado, as condições e os limites básicos de funcionamento do mercado de força de trabalho (Ianni, 1991, p.26).

A partir da nova relação entre Estado e sociedade estabelecida nessa época, uma nova maneira de instrumentalizar essas proposições/ações foi concebida: a atividade de planejamento¹. Esta, de acordo com Ianni (1991), surge mais da necessidade de responder demandas dos setores econômicos, ou seja, como um

¹ O planejamento, nesse sentido, passa a fazer parte, em especial no período de 1930-1945, do “pensamento e da prática dos governantes como técnica ‘mais racional’ de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras” (Ianni, 1991).

instrumento da política econômica estatal, do que da ideia articulada e pré-formulada de instrumento de gestão mais ampla do Estado brasileiro.

Apesar de o planejamento ter sido um instrumento funcional ao processo de burocratização do Estado e utilizado a partir da década de 1930/1940, ele foi institucionalizado apenas durante o regime militar, com a criação do Ministério do Planejamento (Miniplan) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 1964. Essas instituições foram um marco histórico político-administrativo do reconhecimento da atividade.

Além delas, podemos citar algumas normas, tais como a Lei n. 4.320 de 1964 (Brasil, 1964), que institucionalizou Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal; a implantação da reforma a partir do Decreto-Lei n. 200 em 1967 (Brasil, 1967), que constitui uma nova era na administração pública nacional, podendo ser considerada o primeiro momento da administração gerencial no Brasil. É nesse momento que se institui o princípio de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, assim como os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que reforçavam os planejamentos econômicos e seus desdobramentos setoriais em termos conceituais e instrumentais.

Outro marco – e o mais importante – na implementação da atividade de planejamento no Brasil foi a institucionalização do Plano Plurianual (PPA) pela Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1998). O PPA passou a ser o principal instrumento de planejamento de médio prazo que se integraria ao orçamento através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Mais que isso, a CF de 1988 explicitou a necessidade de vincular o planejamento também ao social, e não apenas ao econômico.

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal, o PPA deve estabelecer, “de forma regionalizada, as

diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF/88, art. 165, § 1º). Aliado a isso, o segundo parágrafo do referido artigo estabelece que a LDO:

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF/88, art. 165, § 2º).

A Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submeteu a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições (Paulo, 2010). Ela estabeleceu que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º), assim como que a LDO e a LOA não devem conter dispositivos incompatíveis com o Plano Plurianual (art. 166).

Paulo (2010) ressalta que a intenção do legislador foi a de reconhecer o planejamento como uma função indispensável ao Estado, e não uma opção do governante. Dois exemplos disso podem ser visualizados quanto à vigência do PPA, já que este se inicia no segundo mandato presidencial e termina no final do primeiro exercício do mandato subsequente, e à estruturação do sistema de controle interno por parte dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA.

O papel do PPA, portanto, é estabelecer a ligação entre objetivos indicativos da estratégia do governo atuante e a realização dos gastos previstos pelo orçamento anual. Apesar da sua importância e da clareza quanto às disposições cons-

titucionais dele, Garcia (2000) ressalta que a CF seguiu uma concepção normativa e reducionista de planejamento, herdada do período militar, ao incluir o PPA em seção destinada aos orçamentos. Isso porque ele pouco se preocupa com questões como construção de cenários, de análise estratégica e de governabilidade.

Percebe-se uma burocratização do planejamento, que é a sua transformação em mecanismo de gestão estatal, através do enquadramento das dinâmicas de planejar/executar/revisar dentro de tempos e formatos legalmente definidos, como resultado de conflitos políticos entre diferentes setores (representados ou não) da sociedade.

Dessa forma, os Plano Plurianual, Plano Diretor, LDO, Orçamento Anual são documentos na forma de leis que representam muito mais o resultado das dinâmicas políticas de decisão, no aparelho estatal, do que uma atividade de planejamento da ação de governo propriamente dita.

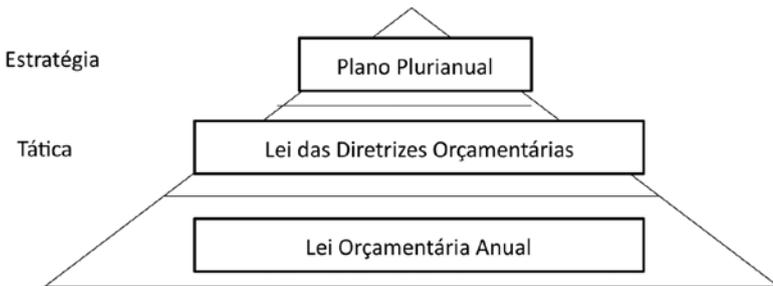


Figura 1 : Estrutura do planejamento público normativo brasileiro

Fonte: Elaboração nossa

A partir dos anos 1990, os planejamentos econômicos e de estabilização até então adotados – e caracterizados como tradi-

cionais – foram fortemente criticados. Barelli & Troyano (1991) colocam que a grande crítica ao planejamento tradicional é

o fato de ele ser simplesmente normativo, não sendo capaz de enfrentar uma realidade social criativa, nem tratar eficazmente com a incerteza de que se reveste o futuro. (...) O diagnóstico tradicional não comporta visões e ações diferentes por parte dos diversos atores pois traz uma única explicação, com caráter de verdade ou norma (p. 19).

Para os autores, outras formas de planejamento – com abordagem descentralizada, de parcerias, mais localizada, prospectiva em cenários e mais participativa – seriam mais aderentes à realidade latino-americana. Uma forma seria o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que busca contrapor os planos econômicos e de metas para viabilizar um planejamento para ação governamental.

Metodologias de gestão e planejamento estratégico: o BSC e o PES

Analisando o *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC), descrito pela primeira vez em um artigo publicado em 1992 na revista *Harvard Business Review* por Robert S. Kaplan e David P. Norton, intitulado “The *Balanced Scorecard* measures that drive performance”, foi concebido como uma crítica ao excessivo enfoque ao ganho monetário imediato (taxa de lucro) das empresas, numa percepção de que mesmo este estaria ameaçado se não houvesse uma preocupação com outras variáveis e dentro de uma perspectiva temporal (daí a concepção de “balanço”), comprometendo a própria rentabilidade futura da organização (Kaplan e Norton, 1996; 1997).

Para mapear e aplicar tal “balanço”, o BSC cria um ferramental de trabalho composto por quatro dimensões, consideradas críticas, da organização:

- FINANCEIRA
- PROCESSOS INTERNOS
- CLIENTES (ou parceiros)
- APRENDIZADO E CRESCIMENTO

Cada uma dessas dimensões deve estar referenciada a indicadores claros e que possam ser constantemente monitorados, permitindo assim uma estratégia de desempenho/monitoramento com metas articuladas naqueles quatros eixos organizacionais.

Vemos abaixo qual a estrutura de desempenho/monitoramento que o BSC propõe:

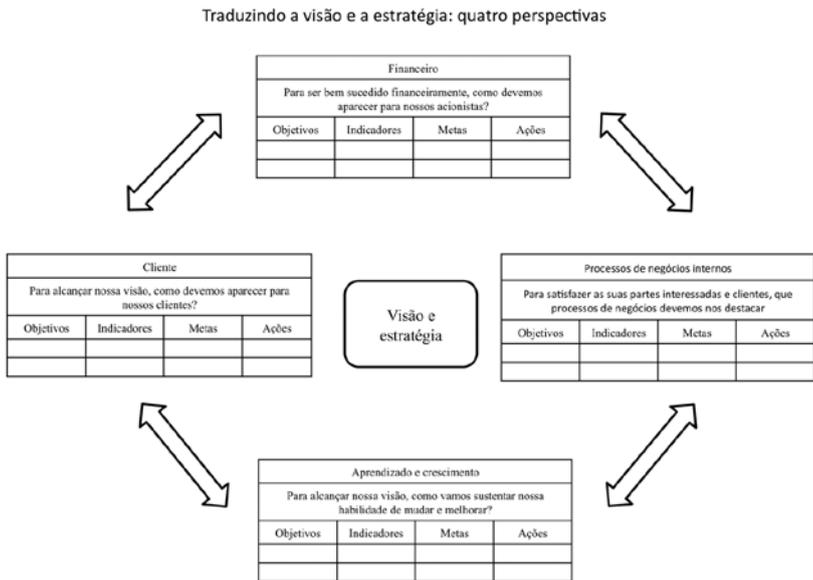


Figura 2: O Balanced Scorecard como estrutura para ação

Fonte: Kaplan e Norton (1996; 1997)

Essa estrutura visa a articular (balancear) as perspectivas de longo e curto prazo, no que diz respeito aos:

- Objetivos da organização;
- Indicadores de resultado ou desempenho;
- Indicadores de tendências;
- Desempenho interno e externo;
- Indicadores financeiros e não financeiros

Um dos pontos centrais da abordagem do BSC advoga que os Indicadores Financeiros são insuficientes – isso na perspectiva da própria sustentabilidade futura dos ganhos financeiros ou da rentabilidade da organização.

Enquanto a contabilidade é um conjunto de regras que acompanham o patrimônio físico, como as máquinas de manufatura e os estoques de matéria-prima, ela é menos capaz de prover relatórios em um ambiente com uma grande base de patrimônios intangíveis, tais como marca, reputação, imagem social, capacidade de adaptação às mudanças tecnológicas, capacitação do pessoal etc. Como os patrimônios intangíveis representam uma porção em ascensão no valor de mercado de uma organização, há uma demanda por indicadores que possam melhor reportar o comportamento e a evolução desse tipo de patrimônio, uma vez que tais bens “intangíveis” também impactam, muitas vezes de forma decisiva, no desempenho e nos fluxos de rentabilidade das organizações contemporâneas.

Outro argumento para a importância dos indicadores “não financeiros” diz respeito ao gerenciamento do comportamento dos seus consumidores/clientes. No caso de uma organização que não esteja tendo lucros, mas que possua uma grande base de clientes relativamente fidelizados, essa organização pode ser atrativa para um processo de aquisição simplesmente porque a organização “compradora” está interessada em atingir tal base de clientes. Nesses processos, outra necessidade aparece no sentido

de se terem indicadores que reflitam quais as possibilidades de os clientes migrarem de uma organização para outra. Tal necessidade baseia-se no conhecimento dos chamados fatores intangíveis.

Para articular adequadamente um conjunto de diferentes tipos de indicadores, a metodologia do BSC parte da necessidade de priorizar aqueles que sejam relevantes e, com isso, limitar o seu número, uma vez que uma adição aleatória (e muitas vezes recorrente) de indicadores pode causar uma sobrecarga de informações nos executivos da organização, dificultando o processo decisório estratégico.

Para resolver esse problema, o *Balanced Scorecard* (BSC) foca quatro principais áreas de desempenho e limita o número de indicadores que a elas poderão ser associados, evidenciando a necessidade de uma seleção cuidadosa e da associação de cada um a um fim específico dentro da estratégia da organização. Para evitar o excesso de informações, o número total de indicadores de desempenho deve estar situado entre 15 e 20, ou de três a cinco em cada uma das quatro perspectivas de desempenho/monitoramento da organização (Kaplan e Norton, 1996; 1997).

Argumenta-se ainda que antes do BSC, algumas organizações já utilizavam uma coleção de indicadores financeiros e não financeiros para medir seu desempenho. Entretanto, um *Balanced Scorecard* (BSC) bem projetado é diferente, pois suas quatro perspectivas formam uma cadeia de relações de causa e efeito. Por exemplo, a melhoria em relação a *aprendizado e crescimento* leva a uma melhoria da qualidade em *processos internos*, que por sua vez incrementa a satisfação dos *clientes*, resultando em melhoria da taxa de retorno sobre o capital empregado na parte *financeira*. Efetivamente, as relações de causa e efeito ilustram as hipóteses por trás da estratégia da organização, qual seja, a de sustentabilidade dos fluxos de rentabilidade, que traduz, em última análise, a efetividade de uma determinada estratégia.

É para esse propósito elementar que a metodologia do BSC articula, em cada uma das suas quatro perspectivas (*financeira, processo interno, cliente e aprendizado/crescimento*), a definição de objetivos estratégicos (requisitos para aquele macro-objetivo) com os seus correspondentes indicadores e metas, bem como a descrição das ações (iniciativas) para se obter/alcançar cada uma das metas definidas.

Entretanto, é importante observar que, de certa forma, o BSC reconhece (ou absorve internamente) o caráter burocrático/hierárquico das organizações. Isso pode ser claramente percebido em outro importante instrumento do BSC que é o chamado “alinhamento estratégico”.

Nesse caminho metodológico do BSC, ressalta-se que a estratégia organizacional, que por definição diz respeito à alta gerência, deve ser traduzida em um conjunto de objetivos e indicadores que possam ser compreendidos, e com isso executados, pelos demais níveis hierárquicos da organização, formado uma espécie de “cascata”, ou seja, um sistema simultâneo de desempenho e monitoramento.

Dessa forma, busca-se um sistema de gestão no qual fica mais claro e explícito como as suas principais operações, codificadas em termos de indicadores e metas, contribuem efetivamente para a sustentabilidade financeira de toda a organização.

Com isso, destacam-se alguns benefícios que podem ser obtidos com a utilização do BSC:

- Tradução da estratégia da organização em parâmetros mensuráveis;
- Comunicação da estratégia a todos os integrantes da organização;
- Alinhamento dos objetivos individuais com os objetivos estratégicos da organização, uma vez que o Balanced Scorecard reconhece que os indicadores de desempenho selecionados influenciam o comportamento dos empregados;

- *Feedback* (retorno/monitoramento) dos resultados da implementação para o processo de planejamento estratégico.

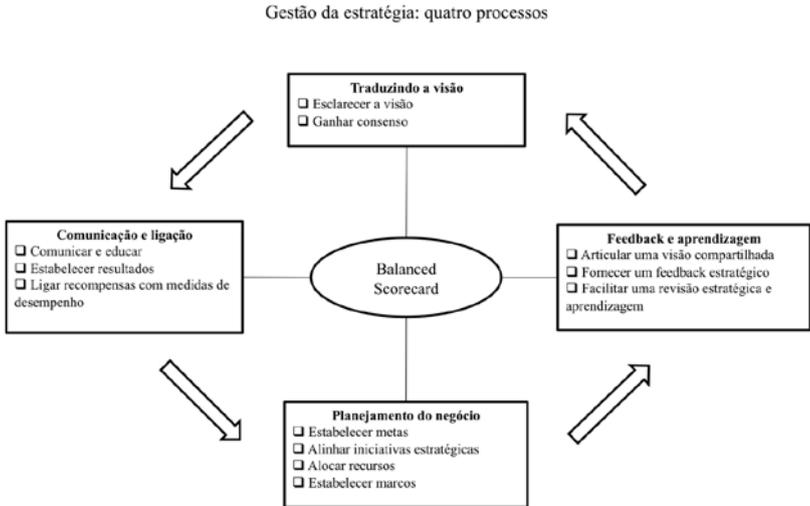


Figura 3: Vetores críticos do *Balanced Scorecard*

Fonte: Kaplan e Norton (1996; 1997).

Analisando o Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), ou método PES, surge em meados da década de 1970 como resultado da busca de uma ferramenta de suporte mais adequada ao trabalho cotidiano de dirigentes públicos. Esse método, elaborado por Carlos Matus² a partir de estudos e experimentação em situações concretas, visava contrapor o planejamento governamental tradi-

² Carlos Matus, economista chileno e ex-ministro de planejamento do governo Allende.

cional difundido na América Latina a partir da década de 1950. A principal preocupação de Matus era elaborar um método que focasse no “agir estratégico”, ou seja, planejar para construir viabilidade para o ato de governar.

Buscando contrapor o conteúdo tecnocrático, autoritário, estático e determinístico do planejamento tradicional – em que as reações dos atores são previsíveis e propagadas como neutras, o diagnóstico da realidade é visto como verdadeiro, objetivo e único possível e as variáveis não controladas não são importantes –, o PES surge como um método mais flexível e subjetivista, que busca trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em uma perspectiva situacional de forma participativa.

O PES se coloca como uma “contraproposta epistemológica” ao planejamento tradicional, pois nega a possibilidade de apenas um único diagnóstico da realidade. Ele reconhece que cada ator social³ “explicará” ou fará “recortes” interessados da realidade a partir de suas situações particulares e sempre voltados para a ação, e que, portanto, o diagnóstico é subjetivo. Além disso, o PES enfatiza que os atores em situação de governo nunca têm o total controle dos recursos e das variáveis exigidos por seus projetos, e, por isso, nunca há certeza de que suas ações alcançarão os resultados esperados. Os recursos necessários para alcançá-los são, além de econômicos – fortemente valorizados pelo planejamento tradicional –, também os de poder, conhecimento, capacidade de organização e gestão, entre outros. E, por fim, ele também admite que a ação humana é intencional e nunca inteiramente previsível, como fazem supor aqueles que compartilham do planejamento tradicional; e que, por isso, o jogo social⁴ é sempre “aberto”.

³ Ator social é uma organização que possui um projeto político, controla algum recurso, tem força e capacidade de acumular ou desacumular força e, portanto, tem capacidade para produzir fatos no jogo social.

⁴ É possível caracterizar o agir social como um jogo que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva. São fatores relevantes no jogo social: diferentes

Esse método, por reconhecer que a ação humana é intencional, se assemelha a um jogo de xadrez, em que sempre se joga “contra” o outro (Iida, 1993). Assim, o PES reflete um esforço de construção de um método para compreender o jogo social, a partir da relação entre os atores sociais, e atingir resultados relevantes apesar da incerteza sempre presente.

A diferença entre o planejamento tradicional e o PES pode ser visualizada no quadro 1.

Quadro 1: Contraste entre planejamento tradicional e o PES

Planejamento tradicional	PES
1. Determinista (predições “certas”)	1. Indeterminista (previsões incertas)
2. Objetivista (diagnóstico)	2. Subjetivista (apreciação situacional)
3. Predições únicas	3. Várias apostas em cenários
4. Planos por setores	4. Planos por problemas
5. Certeza	5. Incertezas e surpresas
6. Cálculo técnico	6. Cálculo tecnopolítico
7. Os sujeitos são agentes	7. Os sujeitos são atores
8. Sistema fechado (metas únicas)	8. Sistema aberto (várias possibilidades)
9. Teoria do controle de um sistema	9. Teoria de participação em um jogo

Fonte: Matus (1995)

As características do PES fica evidente no próprio processo de planejamento adotado por ele. De acordo com Matus (1996), o planejamento e, portanto, a arte de governar devem ser divididos em quatro momentos não lineares:

jogadores têm perspectivas que podem ser comuns ou divergentes; recursos estão distribuídos entre os jogadores segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores; diversos jogos parciais conformam um contexto que pode ser entendido como um sistema social; as regras do jogo podem alterar-se em função de jogadas e acumulações dos jogadores (Costa; Dagnino, 2008).

1. **DIAGNÓSTICO-EXPLICATIVO:** O momento busca explicar a realidade – a situação-problema – sobre a qual se quer atuar e mudar;
2. **NORMATIVO-PRESCRITIVO:** O momento busca expressar a situação futura desejada ou o plano;
3. **ESTRATÉGICO:** O momento busca verificar a viabilidade do projeto formulado e conceber a forma de executá-lo. A pergunta é: “é possível implementar mudança? E como fazer?”;
4. **TÁTICO-OPERACIONAL:** O momento tem como objetivo agir sobre a realidade. A intenção é implementar, monitorar e avaliar o plano.

Com base nos textos de Matus (1994; 1995; 1996), discorreremos a seguir sobre cada um desses momentos, em especial os dois primeiros.

O primeiro momento – como o próprio nome indica – busca explicitar e explicar uma dada situação-problema a partir da produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada instituição em um determinado contexto, permitindo, assim, compreender o presente para mudar o futuro.

A elaboração desse quadro se dá em quatro etapas: 1) identificação e seleção de uma situação-problema por um dado ator social; 2) descrição da situação-problema; 3) explicação da situação-problema através do Fluxograma Explicativo Situacional; e 4) seleção de nós críticos e elaboração da árvore de problema.

A identificação e seleção de uma situação-problema⁵ surge a partir da técnica básica de *brainstorming* (“chuva de ideias”), em

⁵ No jogo social são produzidos três tipos de problema. Adotando como referencial o tempo, o significado e a natureza do seu resultado para um determinado ator, o problema pode ser: uma ameaça, isto é, um perigo potencial

que um conjunto de problemas são sugeridos pelos atores sociais participantes do processo. Apesar da participação de vários atores, apenas um declarará que uma dada situação é um problema. Esse ator obrigatoriamente tem que ter alguma governabilidade sobre essa situação-problema. O PES não admite o contrário, já que ele preza pela não separação entre planejamento e execução.

A seleção de uma dada situação-problema (dentre o conjunto de problemas) requer uma avaliação – consciente e estratégica – do seu impacto em relação ao valor político (Qual é o valor/desgaste político do problema selecionado?), ao tempo de maturação (Os resultados serão alcançados dentro do período de governo ou fora?) e à governabilidade do ator declarante sobre as causas do problema (Qual o grau de controle do ator sobre as causas do problema?). Um ator social deverá ponderar essas três questões no momento da seleção da situação-problema, ou seja, deverá selecioná-la levando em consideração questões como estas e, se for necessário, até recusar a situação-problema, por mais relevante que ela seja.

Após essa seleção, a situação-problema deve ser descrita a fim de reunir e dirimir as distintas interpretações em um só significado. A preocupação é de que os atores sociais participantes do processo de planejamento pactuem uma única interpretação da situação-problema, com base em dados quantitativos, para permitir o sistemático acompanhamento da evolução da situação-problema.

Exemplificando, uma situação-problema deve ser descrita da seguinte forma:

de perder algo conquistado ou agravar uma situação; uma oportunidade, isto é, a possibilidade que o jogo social abre e sobre a qual o ator pode agir para aproveitá-la com eficácia ou desperdiçá-la; um obstáculo, ou seja, uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso (Dagnino, 2009).

Quadro 2: Descrição da situação-problema

Problema 1	Ator: Secretário de Saúde do Município X de SP Situação-problema: Alto índice de desnutrição infantil em SP Descrição (descriptor): d1 = 40% dos menores de 7 anos, de famílias com renda inferior a dois salários mínimos em SP, apresentaram desnutrição grau C em 1994. Fonte de verificação: Anuários de Saúde do Município X de SP – 1994.
Problema 2	Ator: Presidente do Clube de Lojistas de Campinas Situação-problema: Alto nível de desemprego em Campinas Descrição (descriptor): d1 = a taxa de desemprego alcançou 15% em jan./00 d2 = a taxa de subemprego atingiu 54% no mesmo período Fonte de verificação: Informativo do Cesit/Unicamp, abril 2000.

Fonte: Costa e Dagnino (2008)

Posteriormente à descrição da situação-problema, faz-se necessário explicá-la a partir de três distinções:

1. Descrição (o que descreve o problema?);
2. Causas (o que gera o problema?);
3. Consequências (o problema gera quais consequências?).

Matus (1993) propõe, assim, a elaboração de um instrumento – o Fluxograma Explicativo Situacional – para explicar a situação-problema. Esse fluxograma descreve as relações de causa e efeito entre as variáveis que a conformam, como veremos no exemplo de fluxograma a seguir.

A rápida visualização e compreensão dessa relação de causa e efeito e a facilidade em poder adaptar a explicação quando há mudança no contexto são características importantes desse instrumento metodológico. Ademais, ele obriga a equipe de governo a elaborar uma síntese rigorosa, seletiva e precisa, com base em nós explicativos concisos e monitoráveis (Costa; Dagnino, 2008).

Essa etapa – a da explicação da situação-problema – é extremamente importante para o planejamento. É nela que os ato-

res escolhem, dentre possíveis visões, explicações e hipóteses da situação-problema, *uma* forma de ver e explicar a mesma.

Com a estruturação do fluxograma, o ator social deverá escolher dentre as variáveis explicativas os nós críticos (NC), que se referem aos “nós explicativos” das cadeias causais, em que atuará para minimizar a situação-problema. Esses nós críticos devem satisfazer simultaneamente a três condições:

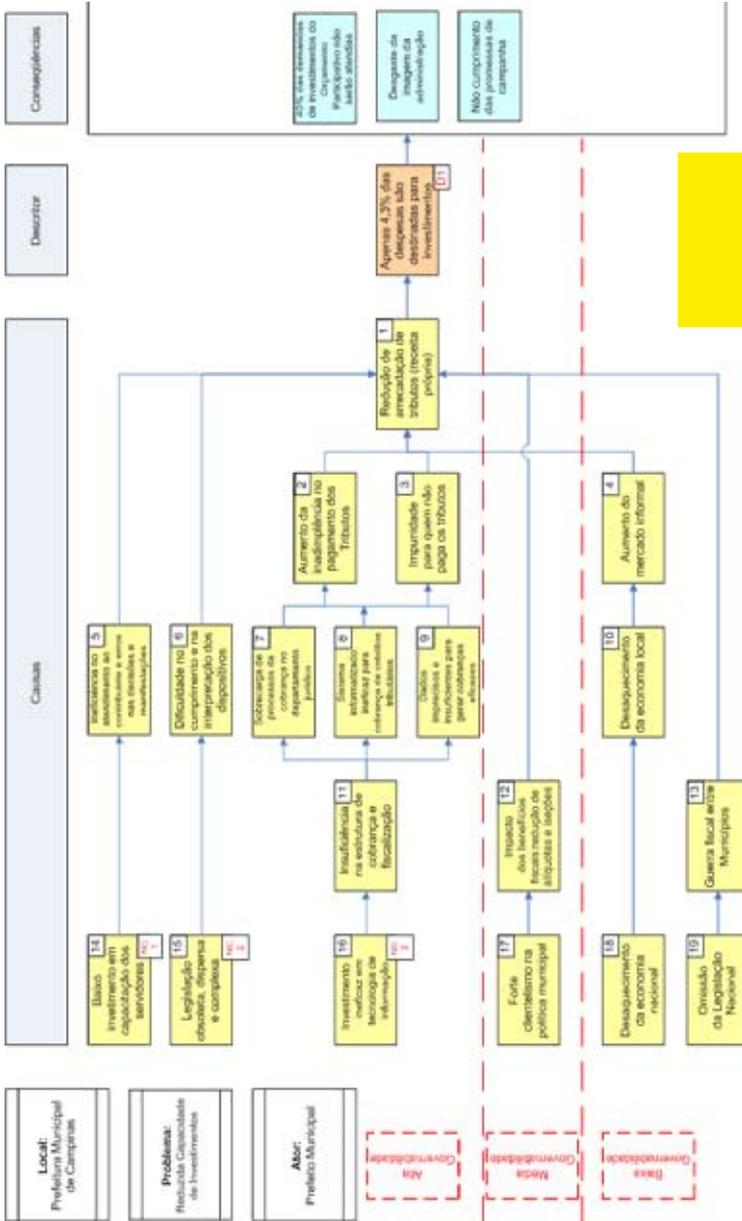
- a) Ser centros práticos de ação, isto é, o ator que declara o problema pode atuar prática, efetiva e diretamente sobre eles sem precisar atuar sobre suas causas; b) ser nós explicativos que, se resolvidos ou “desatados”, terão alto impacto sobre o problema declarado; c) ser centros oportunos de ação política, ou seja, seu ataque deve ser politicamente viável durante o período definido pelo ator como relevante e a ação possui uma relação custo-benefício favorável (Dagnino, 2009).

Para melhor precisar um nó crítico, é necessário descrevê-lo de forma a torná-lo monitorável e restringir a ambiguidade possível nas interpretações a ele referidas. Se um nó crítico é muito complexo e a operação que deverá enfrentá-lo não o esclarece suficientemente, ele deverá ser transformado em uma situação-problema para identificação, a partir do fluxograma, dos seus nós críticos e posterior atuação sobre eles.

Com os nós críticos selecionados, a árvore de problemas é elaborada. No caso, ela é formada pelo conjunto de nós críticos e pelo descritor da situação-problema. Essa árvore indica, a partir deles, onde o ator deve concentrar esforços. Esses nós críticos passarão a ser denominados “operações” num segundo momento e servirão de base inicial para a elaboração do Plano de Ação.

Apresentamos a seguir, como ilustração, um Fluxograma Explicativo Situacional⁶, assim como os nós críticos (NC).

⁶ Elaborado por José Alexandre da Graça Bento e Paulo Corrêa Luiz Ferroz durante o curso Gestão Estratégica Pública – Unicamp, Campinas, outubro de 2005.



FALTA ESTA IMAGEM

É importante notar que as causas da situação-problema foram divididas em grau de controle dos recursos de poder (alta, média e baixa governabilidade do ator social sobre as causas do problema). Essa divisão, como já relatado anteriormente, ilustra a preocupação do PES com o momento da execução (tático-operacional). Se um ator social quiser implementar mudanças, deve escolher nós críticos que estão sobre a sua governabilidade. Em relação à situação-problema apresentada no fluxograma, o prefeito de Campinas – caso fictício – escolheu nós críticos que estão sobre sua governabilidade.

Sobre esse assunto, vale apontar uma crítica ao PES. Este, ao sistematicamente escolher situações-problema e nós críticos relacionados apenas à governabilidade do ator social, adota uma postura pragmática que dificulta a escolha de ações que propiciariam mudanças mais significativas. Visando à implementação do Plano de Ação, a maioria dos atores sociais – respaldados pelo PES – não escolhe situação-problema, nós críticos e nem operações que potencialmente requererão um sistemático e custoso embate político. Isso ocorre principalmente por dois motivos: o primeiro se refere ao potencial fracasso do plano ao escolher uma situação-problema que requer ações e recursos que estão fora da governabilidade do ator. O esforço político necessário para convencer outros atores sociais demandará recursos e tempo que, muitas vezes, o dirigente não tem. O segundo motivo é relacionado ao tempo necessário para convencer outros atores da importância de agir sobre determinados nós críticos; tempo este que os dirigentes também não possuem tendo em vista o tempo de governar, que, no Brasil, é de quatro anos.

O segundo momento – normativo – se refere à elaboração do plano a partir dos nós críticos selecionados. Estes são a base para a definição das operações em um Plano Estratégico.

O plano é um conjunto coerente de operações que atua sobre os nós críticos de uma nó crítico problema, gerando resulta-

dos no que se refere a administrar, enfrentar ou dissolver a situação não desejada. A elaboração do plano implica delimitar as operações, que podem ser entendidas como o conjunto de ações necessárias para a viabilização dos resultados que o plano propõe alcançar.

A fim de ilustrar o processo inicial de elaboração do plano, apresentamos os quadros 3 e 4.

Quadro 3: Plano de Ação – nós críticos, descrição, operações e resultados

Nós críticos	Descritores	Operações	Resultados parciais da operação
NC1:	d1NC1:	OP1:	R1.Op.1.: R1.Op.2.:
NC2:	d1NC2:	OP2:	R1.Op.2:
NCX:	d1NCX:	OPX:	rX:

Fonte: Elaboração própria a partir de Matus (1995)

Quadro 4: Matriz operacional por operação

Operação 1:				
Resultado da Operação 1:				
Ação (Aç)	Recursos	Produtos	Respons./ rede de apoio	Prazo
Aç1.1.				
Ac1.2.				
Ac1.X				

Operação X:				
Resultado da Operação X:				
Ação (Aç)	Recursos	Produtos	Respons./ rede de apoio	Prazo
Aç1.1.				
Ac1.2.				
Ac1.X				

Fonte: Elaboração própria a partir de Matus (1995)

A partir dos nós críticos, dois grupos de informações conformam o processo de elaboração do plano. O primeiro se refere à definição das operações e dos seus resultados parciais a serem alcançados. O tipo de operações mostra qual o tipo de intervenção que o ator social implementará a fim de intervir sobre a nó crítico do problema. O conjunto de resultados parciais mostra, por sua vez, qual a situação-objetivo que o plano pretende alcançar. Vale ressaltar que serão elaborados quantas operações e quantos resultados parciais forem necessários para dar conta de cada nó crítico.

Em seguida, é traçado o percurso de implementação de cada operação descrita anteriormente. As informações referentes a esse percurso estão relacionadas ao segundo grupo de informações necessárias para elaboração do plano. Essas informações necessárias estão dispostas no quadro 4. Para cada operação são descritas ações a serem implementadas para viabilizá-la. E, por sua vez, para viabilizar cada ação são detalhados os recursos (técnico-políticos, humanos, econômicos, cognitivo, organizativo etc.), produtos, responsáveis e prazos necessários para tal.

Um Plano de Ação, segundo o método PES, pode ter três objetivos: 1) alterar a situação de um nó crítico da situação-problema; 2) alterar a situação-problema; e 3) alterar a matriz de problemas em que a situação-problema está inserida. Podemos intuir, com base nas características pragmáticas do PES, que o alcance do terceiro objetivo é o menos recorrente.

Para finalizar esse segundo momento, apresentamos a Figura 4 que sintetiza o processo de planejamento estratégico e localiza a atuação do plano nesse processo.

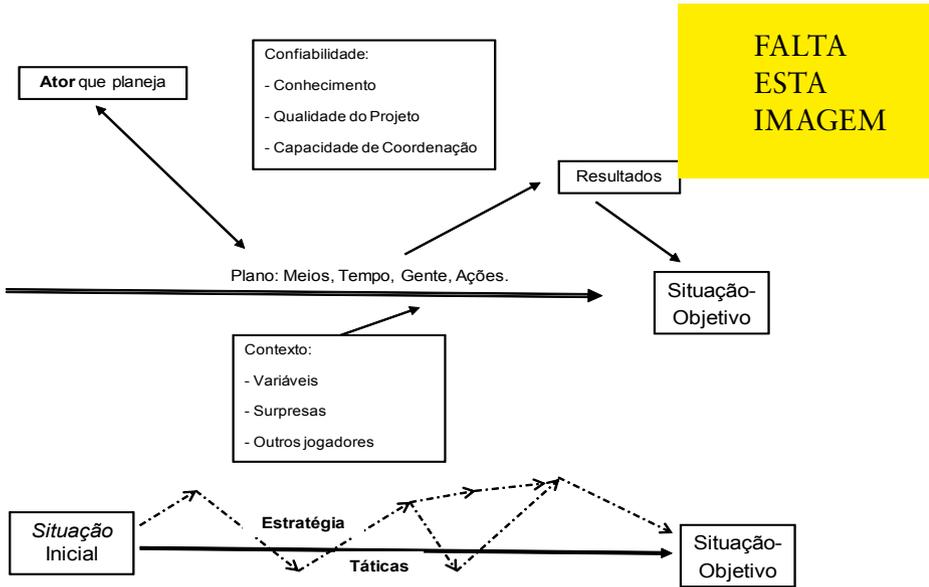


Figura 4: Esquema do Planejamento Estratégico

Fonte: Matus (1994)

Concomitantemente à elaboração do plano, o momento da análise estratégica se inicia. Como o PES se preocupa sistematicamente em relacionar o planejamento com o ato e com capacidade de governar, esse momento é responsável por prever possíveis empecilhos de outros atores sociais, variáveis externas e surpresas que impedirão a execução do plano. Além do ato de prever, esse momento busca analisar política e estrategicamente tais empecilhos, a fim de atuar sobre eles. A análise estratégica busca tornar viável a grande aposta do plano, que é alcançar a situação-objetivo.

Para Matus (1993, p. 14):

No planejamento não podemos recusar a ideia de que existem conflitos que se contrapõem ao nosso desejo de mudança; essa

oposição é realizada por outros indivíduos com diferentes visões e opiniões, que podem aceitar a nossa proposta de futuro no todo ou em parte, ou simplesmente recusar essa possibilidade.

Nesse sentido, a análise estratégica deve ser abordada a partir de duas perguntas:

1. Que operações do plano são viáveis hoje?
2. É possível – e como – viabilizar as operações analisadas como inviáveis durante meu período de governo?

A primeira pergunta busca identificar a viabilidade das operações do plano. É essencial conhecer quais atores jogam o “jogo social” ou exercem pressão sobre ele. A partir da análise desses atores, que identifica quais “jogam a favor” ou “contra”, são levantadas variáveis como interesses de cada ator social, sua capacidade e seu nível de poder/força em exercer pressão positiva ou negativamente sobre as operações. Com base nessas informações, é possível intuir qual o papel e a força – positiva ou negativa – de cada ator social para a viabilidade das operações consideradas inviáveis, bem como se esses atores – caso exerçam pressão positiva – o farão no tempo estabelecido e com os meios necessários. Por meio dessa análise, buscamos responder a segunda pergunta (Matus, 1995).

Levando em consideração o segundo e o terceiro momento, o quadro 5 resume os elementos fundamentais para a elaboração de um plano.

Quadro 5: Elementos fundamentais para elaboração de um plano

- Identificação do *ator* concreto que planeja
- Descrição de uma *situação problemática* onde atuar
- *Problemas* precisos a enfrentar
- *Objetivos* bem definidos
- Identificação de Interessados e Beneficiários
- *Nome* do plano (aspecto comunicacional)
- Principais *operações/ações* a realizar, trajetória, encadeamento
- Definição de responsáveis, rede de ajuda e parceiros
- Previsão de *recursos* necessários, *produtos* e *resultados* esperados
- Indicação do *prazo* de maturação dos resultados

- *Indicadores para verificação* do andamento dos trabalhos, produtos, uso de recursos, contexto e resultados
- Clareza de como atuar em relação a *aliados e oponentes*
- Clareza de como atuar em relação a mudanças no *contexto*
- Previsão de procedimentos para *acompanhamento* das ações, *cobrança e prestação de contas*
- Previsão de procedimentos para *avaliação e revisão* durante a execução do que foi planejado

Fonte: Costa e Dagnino (2008)

Por fim, o plano só se completa na sua materialização, ou seja, na sua implementação. Por esse motivo, o quarto momento – tático-operacional – tem como objetivo identificar e disponibilizar os meios e os recursos necessários (poder político, conhecimento, capacidades organizativas, equipamentos e tecnologia, mas também recursos econômico-financeiros) para a execução das operações/ações e, assim, do plano. Essa execução, por sua vez, necessita que a equipe de governo tenha conhecimento suficiente sobre o plano e capacidade técnico-política para implementá-lo, bem como para reformulá-lo quando necessário.

Enquanto no terceiro momento a preocupação é com a garantia da governabilidade para a viabilização do plano, o quarto momento se preocupa com a capacidade de governar da equipe de governo a fim de coordenar e executar as operações/ações sem grandes improvisos. De acordo com Matus (1995), a equipe de governo que não valoriza e não demanda uma melhor organização e utilização efetiva de ferramentas de planejamento criará um grande espaço para o imprevisto. Para que isso não ocorra, é necessário que ela se capacite a fim de saber explicar a situação-problema; saber formular propostas de ação para resolver problemas sob incerteza; conceber estratégias que levem em conta outros atores e eventuais mudanças de contexto; e saber atuar no momento oportuno e com eficácia, recalculando e completando um Plano de Ação.

O grande diferencial do PES em relação a outras ferramentas é a forte vinculação da estrutura de planejamento ao ato de governar, ou, como coloca Matus (1995), se refere à estruturação do “planejamento como capacidade para governar”. O plano constitui um elo entre a política e a gestão, na medida em que explicita objetivos, recursos, competências e, de modo particular, os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano.

Essa vinculação – sistematicamente apresentada ao longo deste item – levou Matus a desenvolver uma ferramenta explicativa – denominada “Triângulo de governo” – para analisar o ambiente do gestor público. Esse ambiente é conformado pela constante articulação de três variáveis-vértices: (a) *projeto de governo ou plano*, que expressa a direção que pretende imprimir à administração; (b) *capacidade de governo*, determinada pela competência técnica e recursos financeiros; (c) *governabilidade*, que demonstra o potencial de articulação com os agentes envolvidos nos âmbitos interno e externo. A ideia do triângulo é de que esses vértices estão em constante articulação. Ou seja, não basta ter um bom plano ou projeto de governo se a capacidade de governo for limitada, quer dizer, se a equipe de governo não tiver conhecimentos e habilidades condizentes com a ousadia do plano proposto. Além disso, também não basta ter capacidade de governo se o dirigente não possui uma boa articulação com outros atores sociais que podem oferecer pressão negativa. É importante que um bom dirigente reconheça a importância de trabalhar simultaneamente essas três variáveis. E é reconhecendo o planejamento como capacidade para governar que Matus elaborou o PES.

Contrapondo o PES e o BSC: discussão e análise

Observamos que tanto o Planejamento Estratégico Situacional (PES) como o *Balanced Scorecard* (BSC) dizem respeito

a metodologias completas de planejamento, incluindo nesse processo (planejamento) as dimensões da implementação/execução e do monitoramento como seus componentes constitutivos, a partir de uma sofisticada definição de estratégia organizacional.

Nessa perspectiva, podemos dizer que o BSC, que é relativamente recente em relação ao PES, em nada inova no que concerne à necessidade de equilibrar e monitorar (“balancear”) um conjunto estratégico de indicadores, na perspectiva de mudança, uma vez que a proposta do PES igualmente ressalta tais pontos.

Porém, como vimos, em última análise o BSC busca manter/sustentar os fluxos de rentabilidade/acumulação privados das organizações, logo, a mudança destacada é meramente instrumental ou de processos e formas de administração, e não na própria concepção e propósito das organizações empresariais. Dessa forma, no BSC mantêm-se os fundamentos da alienação do trabalho, que diz respeito justamente à fragmentação entre concepção e execução – sendo que a concepção continua determinada pelos macro-objetivos de rentabilidade e acumulação, enquanto a execução é “gerenciada” por mecanismos cada vez mais sofisticados de controle de desempenho.

Ao contrário, o PES, além de reconhecer o caráter conflituoso, desigual e problemático da realidade social em que as organizações, em especial as do setor público, se encontram, e com isso buscar um ferramental de planejamento/intervenção capaz de impor mudanças societais substantivas, sobretudo também adverte sobre a necessidade de aglutinar a concepção e a execução, ou seja, “planeja quem executa”.

Ainda que a estratégia, no PES, esteja vinculada a um determinado ator social, esse mesmo “ator social” pode representar desde um líder ou grupos isolados, num contexto severo de disputas políticas, até mesmo toda uma coletividade, num contexto de democratização plena. Isso porque, quando estamos no contexto das organizações públicas, a questão da mudança não é pa-

cífica, uma vez que pode haver diferentes ideologias ou projetos de sociedade em disputa. Logo, o que pode ser progresso e mudança positiva para uma visão ou grupo de interesse específico pode não ser em outra perspectiva. Sendo assim, a superação do caráter patrimonialista/burocrático do Estado (e, dialeticamente, da sociedade) é um processo permeado de barreiras, conflitos e problemáticas.

É justamente nesse sentido que o Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido por Carlos Matus, busca uma sistematização mais próxima da realidade da administração pública, especialmente levando em conta que vivemos num tipo de sociedade desigual e conflituosa, sendo o Estado uma das principais arenas de embate entre classes ou grupos sociais.

Considerações finais: o planejamento como ferramenta de democratização da gestão pública

Para pensar uma mudança que seja concreta e que não se limite a uma visão de um grupo social ou um grupo de técnicos, e, sobretudo, se traduza em melhorias efetivas para o conjunto da sociedade, é fundamental analisar os interesses e projetos em disputa, compreendendo as bases sociais e ideológicas de cada perspectiva, para inclusive ir além da mera disputa por recursos e poder, podendo também promover processos para uma articulação e pactuação de interesses comuns (ou interesses melhor compreendidos e articulados) num patamar superior de civilidade ou, pelo menos, em uma nova síntese das contradições presentes.

Com isso, advogamos a necessidade de uma proposta/metodologia que busca conciliar tanto uma visão gerencial e por resultado (eficiência e eficácia) – ou seja, o melhor uso de recursos públicos, num horizonte de curto e médio prazo – como também um referencial de longo prazo e estruturante, que tenha uma vi-

são de totalidade e compreensão das conexões e conflitos, contexto para uma efetiva mudança ou transformação social.

Porém, nessa perspectiva – de transformação social –, o processo de planejamento público pode ter (ou mesmo o tem efetivamente) este imperativo latente: de ser simultaneamente um instrumento de democratização da gestão pública e de desalienação do trabalho. Para isso, o planejamento público precisa estar estruturado em suas dinâmicas, regras e seus fluxos decisórios de forma efetivamente participativa e democrática, ou seja, com o envolvimento concreto (e não meramente ritualístico) da sociedade civil desde a discussão e descrição da realidade atual, com o necessário entendimento coletivo das suas problemáticas, até a elaboração e implementação de políticas públicas.

A metodologia do PES está mais próxima do preceito de religar concepção e execução, mas isso na perspectiva de um ator social que controla uma organização e que possui um projeto político, reconhecendo o caráter burocrático do Estado, bem como os dilemas e problemas de uma sociedade desigual e dividida em classes. Logo, a concepção de estratégia embutida no PES diz respeito aos diferentes enfrentamentos e desafios para a democratização da gestão pública, tal como está situada e determinada naquele contexto.

Quando pudermos avançar para uma concepção de planejamento que, além de religar as dimensões da concepção e da execução (cuja segregação diz respeito a uma das mediações fundamentais da alienação do trabalho), também seja um processo global e sistêmico, no sentido de aglutinação societal, isto é, um processo voltado a religar e agregar, igualmente, os trabalhadores para além da sua situação de alienação/fragmentação (talvez dentro de uma perspectiva de organização social orgânica), estaremos de fato constituindo as bases para uma qualidade superior de democracia substantiva, ou seja, a criação dos fundamentos para a autogestão societal plena (uma nova forma de gestão pública),

condição necessária para a emancipação dos seres humanos da sua condição de subordinação aos imperativos do capital.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- _____. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2011.
- BARELLI, Walter; TROYANO, Annez A. Planejar como arte do governo. In: *São Paulo em perspectiva – crise e planejamento do Estado*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, n. 4, out./dez. 1991.
- BENINI, Édi, BENINI, Elcio e NOVAES, Henrique. Os grilhões da Gestão Pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. In: BENINI, E. *et al.* (org.). *Gestão Pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, v. 1.
- COSTA, Greiner; DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica em políticas públicas*. 1ª ed. Rio de Janeiro: t.mais.oito, 2008. v. 1.
- DAGNINO, Renato. *Planejamento estratégico governamental*. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Texto para discussão n. 726. Brasília: Ipea, 2000.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

- IIDA, Itiro. Planejamento estratégico situacional. *Produção*, v. 3, n.2, p. 113-125, nov. 1993.
- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- _____. Using the *Balanced Scorecard* as a strategic management system, *Harvard Business Review*. jan./ feb. 1996.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Editora Ipea, 1993.
- _____. *Guia de análise teórica*. Seminário Governo e Planejamento. Brasília: Min. Trabalho, 1994.
- _____. *O método PES: roteiro de análise teórica*. Curso Planejamento de Situações. São Paulo: Fundap, 1995.
- _____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*. São Paulo: Editora Fundap, 1996.
- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.
- _____. *A teoria da alienação em Marx*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- PAULO, Luis Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*. Brasília 61 (2): 171-187, abr/jun. 2010.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

Um Estado para a Economia Solidária: o uso do poder de compra do Estado

Renato Dagnino
Rafael Dias

Introdução

Uma economia alternativa, baseada em valores de justiça, democracia e solidariedade – em oposição àqueles tipicamente associados à economia “formal” (competição desigual, concentração do poder econômico e político, exploração do trabalhador etc.) – é a proposta do movimento da Economia Solidária (ES).

As interpretações e recomendações apresentadas por seus integrantes não conferem a devida importância a um ator que nos parece fundamental para a construção da ES: o Estado.

De fato, são relativamente comuns as propostas que prescindem desse ator. O diagnóstico, ora implícito, ora explícito, é de que o Estado capitalista, justamente por ser capitalista, não poderia servir a outro projeto que não o da manutenção das relações sociais de acumulação e de dominação. É esse o ponto de partida deste trabalho.

Embora aceitemos a evidência de que o Estado que temos atua no sentido de privilegiar as classes dominantes, ao passo em que, simultaneamente, se mostra hostil às novas formas de organização pautadas na solidariedade, julgamos que há um grau de

autonomia relativa que pode – e que de fato deveria – ser explorado pelo movimento da Economia Solidária.

Como deveria atuar esse Estado? A resposta a essa questão é complexa, envolvendo um conjunto extenso de dimensões. Pretendemos, neste trabalho, explorar apenas uma delas: aquela referente à atuação desse ator no sentido de garantir a sustentabilidade econômica dos empreendimentos solidários, em particular no que se refere ao emprego do poder de compra do Estado.

Nesse sentido, trata-se apenas de uma contribuição pontual à tão necessária agenda para a construção desse “Estado para a Economia Solidária” (que em outros trabalhos de nossa autoria foi chamado mais genericamente de “Estado Necessário”). Agenda esta que passa por temas tão diversos quanto a construção da base cognitiva para a ES (apoiada na Tecnologia Social), na sustentabilidade ambiental, no respeito às práticas democráticas, na conservação dos conhecimentos e formas de organização tradicionais, na preservação das identidades locais, no empoderamento dos atores hoje excluídos do processo decisório etc.

Espera-se que essas reflexões pontuais ajudem a conceber uma estratégia para superação do “Estado Herdado” que temos e sua substituição pelo “Estado Necessário” que precisamos. Aquele que abrigue e alavanque a Economia Solidária.

O uso do poder de compra do Estado como um problema político

É bastante comum nos dias de hoje a ideia de que o Estado é apenas um ator externo à sociedade. E que ele é um inimigo invisível, um obstáculo que deve ser superado para que a felicidade e a liberdade de todos possam ser garantidas.

Essa concepção, produzida no contexto histórico e político do início da década de 1970, de ascensão da ideologia neoliberal,

passa a dominar o imaginário social comum (embora, evidentemente, existissem aqueles que pregavam contra o Estado em outros momentos). Com frequência, as poucas concessões que o Estado capitalista oferece a movimentos populares organizados, como é o caso da Economia Solidária, são rapidamente qualificadas como assistencialismo, populismo ou “favorecimento assimétrico” dos mais pobres em detrimento dos mais ricos. Multiplicam-se pela mídia burguesa manifestações contrárias às difusas intervenções do Estado em favor dos pobres, dos marginalizados, dos excluídos. Essas ações, argumentam os conservadores, seriam reflexos da “contaminação da política pela ideologia”.

Ora, de fato, não se pode pensar em políticas públicas sem ideologia, sem um projeto político que as oriente. Afinal de contas, por que o Estado que atua em benefício dos excluídos é assistencialista, e aquele que dá dinheiro a fundo perdido para empresas privadas (inclusive as multinacionais) está apenas “fazendo política tecnológica e industrial”, algo considerado imprescindível a qualquer país?

O uso do gasto público como mecanismo de alavancagem do crescimento econômico é bastante conhecido, sobretudo pelos economistas. Afinal, o remédio de Keynes contra a recessão e o desemprego gerados pela crise de 1929 e que depois garantiu o binômio *welfare-warfare* que originou o sustentado crescimento do capitalismo estadunidense, era simples. Bastava “dar” um subsídio público, o que hoje chamamos “bolsa” para os primeiros dois da fila de excluídos. O primeiro cavava um buraco, o segundo tapava o buraco. Com o que ganhavam, esses dois faziam compras no armazém, que aumentam suas encomendas à indústria, que produzia e empregava aqueles dois.

Tinha-se, assim, uma cadeia consumo – produção – emprego, que resultava em crescimento econômico e na eliminação do desemprego e da exclusão. Tinha-se, mais do que crescimento econômico, desenvolvimento...

Mas, atualmente, essa cadeia consumo – produção – emprego não funciona mais. Como ela depende da empresa e da sua tecnologia, crescentemente poupadora de mão de obra, a produção aumenta, mas sem que aumente o emprego. E, muitas vezes, caracterizando o que os estadunidenses popularizaram como sendo uma *jobless growth economy*, uma economia em que a produção aumenta reduzindo empregos, ou mesmo uma *jobloss growth economy*, uma economia em que há crescimento com a destruição de empregos.

A exclusão aumenta em todas as economias; e a brasileira não é uma exceção. Sua gravidade e forma de manifestação é que é diferente. O que ocorre é que a exclusão na periferia do capitalismo se torna dramática; gera mais miséria. Também é diferente a maneira e intensidade com que a sociedade reage e, por isso, como o Estado capitalista, cumprindo sua função de garantir a longo prazo a acumulação de capital, tenta acomodar a situação.

O Estado recorrentemente busca no setor produtivo privado um parceiro para implementar as políticas públicas (e isso mesmo antes do termo “parceria público-privado” tornar-se de uso frequente), o que é entendido como algo natural e necessário. Ora, por que não conceber processos por meio dos quais se possa induzir o Estado a firmar parcerias com os atores envolvidos com a Economia Solidária?

A Economia Solidária não pode prescindir do Estado. O que devemos buscar de imediato é fazer com que o Estado que temos, ainda que apenas por simetria, faça pela ES e os empreendimentos solidários aquilo que faz pelo setor formal da economia e suas empresas. E isso envolve o uso de seu poder de compra.

Economia Solidária e poder de compra do Estado

Exploraremos agora uma dimensão relativa ao volume de produção que pode derivar do trabalho desses milhões de pessoas

para proporcionar bens e serviços, e oportunidade de trabalho e renda para este contingente, sem o custoso “vazamento”, sob a forma de lucro empresarial (e outros fluxos de recurso menos legítimos), que implica a ação das empresas ao intermediar a relação entre o Estado e a sociedade.

O propósito é chamar a atenção para o fato de que a ES possui um potencial capaz de gerar inclusão socioeconômica que vai além do impacto que geraria a produção dos bens e serviços para atender a demanda dos hoje excluídos e que passariam a ser “incluídos” na ES. E, também daquele que começa a ser visível com a política de compras públicas que vem sendo implementada mediante a compra de merenda escolar junto à agricultura familiar pelas prefeituras brasileiras. Impacto que poderia ocorrer, inclusive, nas nossas crescentemente excludentes metrópoles caso a legislação que faculta a contratação de serviços de coleta e reciclagem de lixo urbano pelas prefeituras seja aplicada extensivamente.

Esse potencial pode ser avaliado tendo em vista o montante que o Estado aloca hoje junto a empresas – 25% do PIB dos 40% que arrecada – para comprar os bens e serviços que ele fornece a todos os cidadãos mediante a implementação das políticas públicas. Bens e serviços que, como aqueles necessários para a “autoprodução” e o autoconsumo dos beneficiados pelos programas compensatórios que podem trabalhar nos empreendimentos solidários, poderão ser crescentemente proporcionados por eles sem que para isto o Estado tenha que recorrer às empresas. Há que lembrar a esse respeito que seguir alimentando os “vazamentos” (ilegais ou garantidos em lei) que elas produzem esteriliza parte do gasto crescente que o Estado vem alocando a programas sociais, de inclusão produtiva etc.

Para formar uma ideia do que isso representa e como poderia ser praticado, é necessário lembrar como funciona a relação entre o Estado, as empresas e a sociedade. A sociedade – aqui

descrita como um corpo monolítico apenas com o objetivo de facilitar a exposição – quer saneamento, rodovia, energia, educação, habitação, comunicação, saúde. O Estado, para atendê-la, formula políticas. E, para implementá-las, compra das empresas o que é necessário para cidadãos. Isso é assim em todos os países e tem sido assim desde a constituição dos Estados modernos. Mas hoje é mais ainda do que no passado, dado que muitos setores que produzem bens e serviços de natureza pública foram privatizados.

Em benefício da brevidade, tratamos aqui das medidas de política como as indicadas há pouco e que supõem, para o seu cumprimento, mecanismos institucionais apropriados que complementaríamos, pelo “lado da demanda” aqueles que teriam que ser criados no sentido de gerar, pelo “lado da oferta”, as condições necessárias para produzir aqueles bens e serviços.

Ela se refere à utilização do poder de compra do Estado para a aquisição de bens e serviços produzidos pelos empreendimentos solidários e sua destinação para satisfazer as demandas (a) do consumo produtivo dos empreendimentos; (b) dos trabalhadores e cidadãos integrados à Economia Solidária, estimulando esquemas de escambo que favoreçam a integração dos empreendimentos; (c) dos processos de implementação das políticas públicas que supõem, por exemplo, medicamentos, construção e manutenção de obras públicas, moradias etc., e produção de materiais respectivos, alimentos para escolas, hospitais etc., abastecimento de água e energia etc.

Aos mais conservadores, que não aceitam a ideia de que outros arranjos econômico-produtivos que não as empresas devam receber algum tipo de ajuda do Estado, como a garantia ou promessa de que seus produtos serão por ele adquiridos, e também aos companheiros que dentro do movimento da Economia Solidária defendem que ela deve manter-se “independente” do Estado gostaríamos de lembrar algo que parecem ter esquecido.

Ou seja, que em nenhum país capitalista a empresa privada sobrevive sem o Estado.

De fato, é o Estado que:

- produz a estrutura econômico-produtiva (comunicação, transporte, energia etc.) e regula a legalidade (financiamento, impostos, preços, subsídios, salários etc.) que viabilizam a atuação e asseguram o lucro das empresas;
- engendra e sustenta os arranjos institucionais que produzem o conhecimento incorporado, no sistema de ensino e pesquisa, em artefatos tecnológicos e em mão de obra qualificada, e desincorporado, na C&T, necessários à operação das empresas;
- fabrica e mantém a superestrutura político-ideológica que assegura (e naturaliza) as relações sociais de produção assimétricas e antagônicas imprescindíveis para a reprodução do capital;
- socorre empresas, injetando recursos, ou as atrai, concedendo favores, quando suas outras funções não geram condições suficientemente atrativas;
- mantém a custosa estrutura policial que atua, com o emprego da violência, quando os demais mecanismos legais de coerção se revelam insuficientes, na defesa da propriedade privada.

E que por tudo isso, é economicamente justificável e socialmente legítimo que a ES e os empreendimentos solidários que brotam da economia informal contem com um apoio do Estado pelo menos proporcional à parcela da população com eles envolvida. Apoio que deve incluir a extensão aos empreendimentos solidários os direitos trabalhistas proporcionados ao setor formal, à semelhança do já ocorre com o trabalho rural e doméstico.

Concluindo com este ponto, cabe uma última palavra em relação à forma como deveria ocorrer a relação entre a ES e o Estado. Para tanto é conveniente esclarecer que recomendar a

utilização do poder de compra do Estado buscando substituir a empresa privada pelos empreendimentos solidários como fornecedores de bens públicos não é o mesmo que propor que “compras públicas” se dirijam à ES. Minha ideia é que o consumo dos bens e serviços produzidos pela ES não deve ser intermediado pelo mercado. Ou seja, que eles não se transformem em mercadoria; que eles sejam consumidos como valores de uso. Ou ainda, que esses bens e serviços não sejam produzidos para orientar-se para o mercado e sim com a finalidade de satisfazer necessidades humanas sem que para isso tenham que adquirir o caráter de valores de troca.

Economia Solidária e setor formal: nem fechamento nem rompimento

Embora entenda a ES como uma proposta societária alternativa, ou uma utopia a ser construída que irá amadurecendo ao longo de um “tempo histórico” que não tenhamos condições de precisar até se converter num modo de produção capaz de substituir o capitalismo em processo de deterioração – à semelhança do que ocorreu na sucessão clássica escravismo-feudalismo-capitalismo – o tipo de relação entre a ES e setor formal que julgo possível na atualidade é comparativamente bastante modesta.

Reconhecemos, resignadamente, que a ES não tem como pretender se colocar à margem do mercado capitalista (ou com o que venho aludindo, indistintamente, como setor formal da economia). Mas defendemos que ela deva preterir o mais possível a sua relação com ele. Ou seja, postergar para o mais distante possível o momento em que o alumínio das latas, hoje comercializadas como são coletadas, são entregues para o atravessador. Ou ainda, o momento ao qual temos nos referido jocosamente como aquele em que a ES terá que “entregar o ouro pros bandidos”.

O que, evidentemente, nada tem a ver com dois tipos de proposições – ingênuas, irrealistas e até contraproducentes – que têm sido encontradas no âmbito de alguns militantes do movimento da ES.

A primeira, já mencionada, é a que defende que a ES não deve reivindicar do Estado, como fazem as empresas, qualquer tipo de subsídio, uma vez que isto poderia vir a esvaziá-la de seu conteúdo crítico e aumentar sua tendência ao reformismo. A segunda, que consideramos ainda mais radical, é a que propõe uma reedição da ideia de *delinking*, abraçada por alguns setores da esquerda de países latino-americanos nos anos 1960 no que refere à relação de rompimento (ou fechamento) dos países com os países centrais, agora associada à relação entre a ES e a economia capitalista (ou o setor formal).

Para que fique bem claro o curso de ação que me parece inadequado, mas que lamentavelmente é defendido e implementado, em maior ou menor grau, por muitos dos que atuam no âmbito da ES, cito em seguida um exemplo que apareceu no sítio da Secretaria de Comunicações da Presidência da República (Secom) em 15/04/2011.

Moda da agricultura familiar é vendida em Mônaco

Vestidos e blusas de artesãs do projeto Talentos do Brasil serão comercializados em uma loja de produtos ecológicos e da Economia Solidária em Mônaco, microestado situado ao Sul da França, a partir da próxima semana. São peças dos grupos Florestas, do Amazonas, e Lã Pura, do Rio Grande do Sul. A venda é fruto da negociação feita pelo Talentos durante a feira de moda Prêt-à-Porter, que aconteceu na cidade de Paris em setembro de 2010.

Como outros que têm sido aludidos como êxitos que mostram a capacidade que possuem os empreendimentos solidários para produzir bens e serviços de “qualidade”, com eficiência etc.,

ele denota uma visão que me parece equivocada. Ela, entretanto, há que reconhecer, não é rara. Talvez seja até majoritária, a julgar pelas 1450 citações, algumas com um claro tom ufanista, que recebeu na internet o conjunto de palavras “Moda da agricultura familiar é vendida em Mônaco”.

A esse respeito é preciso chamar a atenção para algo que tenho ouvido no sentido contrário, relativo ao fato de que os bens e serviços produzidos pelos empreendimentos solidários costumam ter qualidade inferior e preço superior aos originados no setor formal, e que isto se deveria a que os trabalhadores desses empreendimentos não possuem a qualificação necessária. Por mais que essa afirmação possa ser verdadeira, ela parece se dever a equívocos que merecem ser, ainda que rapidamente, mencionados. Isso porque a comparação que ela envolve com o que ocorre no setor formal tende a perpetuar aquela relação de dependência que chamei de “funcionalidade subordinada”.

O primeiro equívoco se deve ao conceito de qualidade. Como bem sabemos no plano intelectual, mas esquecemos no plano de nossa prática cotidiana, ele tende a estar forte e crescentemente influenciado por um consumismo exacerbado que faz com que as mercadorias que a empresa produz tendam a reunir características de “qualidade” que não são apenas desnecessárias; são cada vez mais predatórias em relação ao meio ambiente e a nossa própria saúde.

O segundo, ao aspecto relacionado ao preço das mercadorias. Há nesse sentido que recordar que na composição do seu custo ocupa uma parcela grande e crescente o trabalho morto. Um bom exemplo disso é apresentado no documentário “A corporação” acerca da remuneração de algum centavos de dólar que recebe uma costureira localizada nalgum sórdido “local de trabalho” situado nalgum miserável país periférico por cada *T-shirt* esportiva de marca (que, diga-se de passagem, dificilmente será usada para praticar alguma atividade esportiva) vendida num

shopping center de uma metrópole de algum país do Hemisfério Norte. E, também, que nessa composição entra o custo associado à propaganda. Cada vez mais usada como um fator de competição entre as empresas, e determinante da sua “competitividade”, ele representa, para muitos produtos, uma parcela enorme (e mais do que desnecessária, espúria e predatória) do custo de produção. Alguém de nós já se perguntou quanto do preço de um tênis recém lançado, das dezenas que vemos na mesma vitrine, corresponde ao *marketing*?

Uma vez que a composição do custo de uma mercadoria, sobretudo aquelas dessa natureza, está influenciada pelo limite superior de preço que pode ser aceito pelo mercado, haveria que indagar de onde “sai” o custo associado à propaganda? A resposta, seguramente, nos orientaria a procurar uma redução do desempenho, do tempo de duração ou, enfim, da verdadeira qualidade do produto.

A tendência ao consumismo exacerbado que “manipula” a composição de custo e o preço dos bens e serviços produzidos pelas empresas condiciona duas outras igualmente nocivas – a deterioração programada e a obsolescência planejada – que conformam o trinômio que está na base do lucro crescente das grandes empresas.

Não é nossa intenção aprofundar a questão, mas a título de provocação deixamos aqui algumas perguntas. Quanto tempo vai durar sua nova máquina de lavar roupa? Para onde vão as horas de trabalho que você economiza para o empregador usando o *web banking* ou o *web check-in*? Você consegue efetivamente resolver algum problema com a “moça do *call center*”? Quantas horas de sua vida gasta procurando em sua residência o carregador de celular de que precisa (e que possui a mesma voltagem e amperagem de saída e entrada, mas *plug* diferente dos demais) uma dona de casa finlandesa? E falo nela porque, como consumidora consciente de um país de capitalismo avançado onde o

mercado e a competição “funcionam”, e cidadã de um país de democracia consolidada e relativamente participativa, essa dona de casa poderia forçar as empresas e o Estado a coibir esse tipo de prática cuja essência é evidentemente contrária aos interesses da sociedade. E que, mais do que isso, contribui para corromper, dado que naturaliza uma prática antissocial no interesse das empresas, uma sociedade em que os valores essenciais à raça humana se encontram cada vez mais ameaçados de extinção.

O terceiro equívoco, que como os anteriores decorrem de uma comparação indevida entre a ES e o setor formal, está associado à ideia de que os trabalhadores dos empreendimentos solidários não possuem a qualificação necessária para que estes possam competir com as empresas em qualidade e preço.

Em relação a essa questão, há que se enfatizar que qualificação é algo socialmente construído. E que o mesmo caçara semianalfabeto que possui a qualificação necessária para viver numa mata às margens de uma foz de rio, uma vez que sabe pescar, caçar, plantar, coletar frutos, raízes e plantas medicinais, preparar e conservar alimentos, fazer barcos, tecer redes, construir casas etc., poderá, caso vá para um centro urbano, ficar desempregado por não ter qualificação para candidatar-se a um posto de lixeiro ao qual chegam a concorrem pessoas que possuem o terceiro grau completo. O que, simetricamente, significa dizer que esse caçara poderia, caso pertencesse a um empreendimento solidário que contasse com uma tecnologia (aquela que temos denominado de Tecnologia Social) capaz de aproveitar as suas habilidades e saberes para produzir bens e serviços para o autoconsumo ou o consumo produtivo dos integrantes da ES, ou para serem adquiridos pelo Estado para implementar suas políticas públicas, passaria, de novo, a ser um indivíduo qualificado. E que, por isso, os empreendimentos solidários que se orientem para a produção de bens e serviços que aproveite as habilidades e saberes dos excluídos que hoje se situam no setor informal, pode-

vão apresentar importantes vantagens comparativas em relação às empresas.

Se considerarmos o “tamanho” da ES, veremos claramente o potencial que apresenta como possível “parceira do Estado”. Uma ideia-chave nesse sentido é que o cenário desejável da Economia Solidária, ao mesmo tempo que implica satisfazer enormes demandas materiais hoje desatendidas, representa uma oportunidade de colocar em ação um grande contingente de força de trabalho hoje ociosa e de mais do que duplicar a quantidade de bens e serviços produzidos no país e, em consequência, o seu valor econômico correspondente. Dados recentes do Ipea¹ apresentam evidências importantes sobre as dimensões (reais e potenciais) da economia formal e da ES, dentre as quais:

- o setor formal absorve apenas 40% da PEA e 25% da PIA;
- dos trabalhadores que compõem a PEA, existem 60 milhões (ou 59%) que não se encontram formalmente empregados;
- existem 119 milhões de pessoas em idade ativa, o que equivale a 75% da PIA, ou 64% da população brasileira, que não se encontram formalmente empregadas.

Isso significa que o tamanho potencial da ES deve ser avaliado a partir do:

- número de trabalhadores que poderiam integrá-la (se descontarmos os que não possuem carteira assinada por vontade própria, que são uma minoria), que é de 60 milhões; cerca de 59% da força de trabalho existente no país.
- número de pessoas que, exagerando a tendência de crescimento sem emprego, poderiam vir a integrá-la (120 milhões, cerca de 75% da população em idade ativa).

¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009”. , 27 de abril de 2011.

Assim, pode-se dizer, em primeiro lugar, que “o Brasil que queremos” é mais de duas vezes maior do que aquele que temos. É como se tivéssemos que construir um país do tamanho do que já existe para abrir espaço para os que estão “fora”. É um desafio muito grande. Principalmente se levarmos em conta que fazendo isso da forma como se pretende fazer atualmente, o processo de inclusão social será um descalabro. Ou seja, caso seja mantida fixa a matriz tecnológica produtiva, e se aumentasse a produção, produziríamos um verdadeiro caos ambiental!

Em segundo lugar, pode-se afirmar que a quantidade de pessoas “candidatas” a se incorporar à ES, algo entre 60 e 120 milhões, é muito maior do que aquela que hoje integra o setor formal, isto é, 48 milhões.

Para ter uma ideia do que isso significa em termos de potencial de crescimento da ES, basta lembrar que, segundo o levantamento feito pela Senaes, os empreendimentos solidários agrupam hoje somente dois milhões de pessoas. Algo muitas vezes menor do que o contingente de “candidatos” que podem vir a integrá-los.

Analisando agora um período mais recente (2003-2010), sabe-se que se conseguiu, “dando o peixe”, tirar trinta milhões de pessoas da miséria. E, aproveitando o *boom* de exportação de *commodities*, e o impulso no consumo e na produção gerado pela brusca inclusão desse enorme contingente, gerar quatorze milhões de empregos. O que permitiu mais que absorver o crescimento da PEA, isto é, o número de pessoas que se incorporou ao mercado de trabalho no período.

É interessante, notar que para cada duas pessoas incluídas por baixo na “base da pirâmide”, uma passou para sua parte de cima. O que, apesar de ser um feito extraordinário quando se leva em conta a tendência histórica, deve ser analisado com certo rigor. Por um lado, porque o salário pago para 90% das pessoas que obtiveram emprego formal nesse período foi inferior a três salários mínimos. E, por outro, porque durante esse período, e

em função da demanda aumentada, as empresas produziram mais ocupando sua capacidade ociosa acumulada por vários anos de um consumo estagnado. E que se a demanda continuar aumentando, o que evidentemente é o que se deseja, elas renovarão suas instalações e introduzirão tecnologias mais intensivas em capital, o que provavelmente não permitirá manter a relação de um emprego criado para cada duas pessoas que saírem da miséria.

Mas também é preciso observar que esses quatorze milhões que passaram a ocupar postos de trabalho formais não parecem ser os que saíram da exclusão. A informação divulgada pelo programa mostra que das 33 milhões de pessoas beneficiadas apenas 6 milhões (18%) estiveram, alguma vez, entre 2004 e 2008, num emprego formal. E que, quando isso ocorreu, seu tempo médio de permanência no emprego foi de apenas onze meses (seis vezes menos do que a média dos empregados brasileiros e doze vezes menos do que os da OECD).

O que permite afirmar que, apesar de todos os benefícios que tem o programa, entre outros o de livrar-nos, ainda que parcialmente, da vergonha de existirem brasileiros passando fome, ele não parece poder contribuir para a geração de emprego formal. E, ademais, que é pouco provável que programas compensatórios de natureza semelhante venham a fazê-lo.

Voltando à questão do dimensionamento da ES, se apresenta um último exercício. Trata-se de uma tentativa muito simples de estimar, por comparação, o efeito distributivo associado aos programas compensatórios e, por esta via, o efeito de multiplicação que teria o gasto público quando orientado à ES, em particular aquele que seria aplicado segundo a “lógica solidária”.

À guisa de conclusão

Retomando a noção de que seria por meio da “lógica solidária” que se poderia lograr maior eficácia nas ações a serem

implementadas visando o desenvolvimento da ES a partir da dinâmica geradora (no plano das ideias) da relação entre os setores formal e informal, menciono outras duas ações que ela deveria apoiar fornecendo a capacidade de escrutinar oportunidades para materializar sua emergência a partir do setor informal.

A primeira se relaciona à necessidade de tensionar a institucionalidade existente e, se necessário, o marco legal (tal como já se fez para conseguir que uma parcela importante da merenda escolar possa ser adquirida, pelas prefeituras, de empreendimentos da agricultura familiar) para lograr que os bens e serviços produzidos pela ES possam ser adquiridos pelo Estado mediante escambo. Isto é, que o Estado, inclusive lançando mão de economias de escala relativas à compra dos bens e serviços produzidos pelo setor formal proporcione à ES (e a seus integrantes) aqueles necessários ao seu consumo final ou produtivo.

A segunda ação tem a ver com a formação ou capacitação de pessoas para a ES. O que não supõe apenas uma capacidade de aptas a atuar profissionalmente nos empreendimentos solidários como de empreender a tarefa em vários sentidos revolucionária de desenvolver, em paralelo e em conjunto com seus trabalhadores, o “pacote cognitivo” necessário a sua sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental. integrantes. Balizada, por um lado, pelos princípios da ES e, por outro, pelas oportunidades de mudança nas agendas de docência e pesquisa (linhas de menor resistência ou de clivagens oriundas de insatisfações da própria comunidade de docentes e pesquisadores, e de fazedores de política), essa ação seria uma das contribuições essenciais e urgentes da “lógica solidária”. De novo, aqui, as incubadoras universitárias de cooperativas seriam, tal como venho destacando, um espaço insubstituível de mobilização e experimentação.

A concepção da “lógica solidária” supõe que ocorra no seio do movimento da (ou pela) ES, o fortalecimento de um vetor (de mobilização e conscientização) que vá mais além dos que hoje

aparecem como dominantes no âmbito do movimento: os que decorrem da tradição religiosa e sindical. Já existe o embrião desse vetor que poderia abraçar a ideia aqui exposta de concepção dessa lógica e de experimentação associada às ações a que fiz referência.

Ele tem seu núcleo numa das iniciativas mais importantes – e inovadoras em nível mundial – que vêm sendo implementadas na América Latina no campo da extensão universitária: a das incubadoras (tecnológicas) de cooperativas (populares) em universidades (na sua maioria, públicas) brasileiras. Os estudantes e, em menor medida, os professores, que por privilegiarem o potencial de contribuição da universidade à justiça social estão dispostos a colocar em xeque a sua ordem institucional (e este é o melhor conceito de esquerda que conheço), e que por isto estão engajados no movimentos da ES e da TS, são “candidatos” a ocupar um papel central nesse processo. Assim como os gestores públicos que atuam no âmbito do “Estado capitalista”, mas que percebem a necessidade de que nele sejam produzidas as mudanças para que seja possível construir o “Estado necessário” para a Economia Solidária.

Economia Solidária: formas jurídicas e licitações públicas

Aline Sueli de Salles Santos

1 Introdução

A Economia Solidária, como uma forma de produção, consumo e distribuição de riquezas associada e autogerida, centra-se no ser humano e na dignidade do trabalhador, formando um importante movimento contracircular na economia centrada no mercado e no capital.

A inexistência de um marco legal para a área traz sérias dúvidas e dificuldades jurídicas para os empreendimentos solidários em vários aspectos como formalização jurídica, tributação e o acesso às aquisições públicas.

Considerando que são várias as formas que os empreendimentos solidários podem assumir e que o Estado brasileiro é um grande consumidor de produtos e serviços e fomentador, por excelência, de políticas públicas que o movimento de Economia Solidária tem imenso interesse em atender e participar, este artigo aborda, então, como as licitações públicas incidem sobre estes empreendimentos, dependendo da forma que eles adotam, tanto para selecionar entidades parceiras, como por parte destas para contratação de terceiros.

Este trabalho, portanto, tem um claro viés panorâmico e instrumental. Seus objetivos são, tão somente, apresentar àqueles que fazem parte do setor da Economia Solidária como está essa relação atualmente e as perspectivas que estão postas no cenário jurídico.

Para tanto, vai se basear na legislação federal vigente e em discussão envolvendo o tema das licitações e da Economia Solidária, e nos entendimentos dos Tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal – STF, e Superior Tribunal de Justiça – STJ) e de Contas da União (TCU).

2 As formas jurídicas da Economia Solidária

Não há hoje no ordenamento brasileiro um conceito jurídico que defina Economia Solidária. De qualquer forma, é inafastável sua dimensão econômica, entendida, conforme dispõe o *site* da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), como

uma das bases de motivação da agregação de esforços e recursos pessoais e de outras organizações para produção, beneficiamento, crédito, comercialização e consumo. Envolve o conjunto de elementos de viabilidade econômica, permeados por critérios de eficácia e efetividade, ao lado dos aspectos culturais, ambientais e sociais.

A Economia Solidária se organiza sob diversas formas, sendo que nem todos alcançam ter personalidade jurídica. Na Economia Solidária são válidos e legítimos, inclusive, os grupos informais que se dedicam a produção de bens e de serviços, distribuição, consumo ou crédito, com base nos princípios próprios do setor, a autogestão, a cooperação e a solidariedade.¹

¹ Esta é a posição do movimento de Economia Solidária, como se vê no art. 3º, § 1º, do Anteprojeto de Lei de Economia Solidária: “Para efeitos desta lei, os empreendimentos econômicos solidários podem assumir diferentes

As formas jurídicas mais utilizadas e que mais são compatíveis com os empreendimentos solidários são as cooperativas, mas também há as associações, que podem receber, ou não, uma série de titulações ou qualificações, mais ou menos apropriadas para os propósitos econômicos e laborais que orientam a Economia Solidária; e até mesmo empresas.

2.1 Cooperativas

As cooperativas são um tipo de sociedade, o que no direito brasileiro significa que são pessoas jurídicas com fins econômicos. Por isso sua adequação aos empreendimentos de Economia Solidária. Têm previsão expressa na Constituição de 1988, decorrente do direito de associação (art. 5º, XVIII) e como instrumentos da ordem econômica nacional (art. 146 e 174, entre outros), suas linhas gerais delineadas pelo Código Civil (art. 982; 1.093-1.096; 1.159, Lei 10.406/2002), e são regidas por legislação específica (Lei 5.764/1971, lei geral de cooperativismo, e Lei 9.867/1999, sobre as cooperativas sociais).

As cooperativas são sociedades simples, o que significa que têm natureza civil e não desenvolvem atividade empresarial, calçada na organização do trabalho alheio (art. 966, Código Civil), não estando sujeitas à falência (art. 4º, Lei 5.764/1971).

Nas cooperativas as pessoas “reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro” (art. 3º), organizadas com base nos princípios cooperativistas (como

formas societárias, inclusive a de grupos informais, desde que contemplem as características do *caput*.” Além disso, para grupos informais, não há previsão legal para formação de parcerias com o Poder Público, sequer no Anteprojeto de Lei de Economia Solidária. A única forma que é possível vislumbrar seria através da contratação de pessoas físicas, individualmente consideradas, já que esta é uma possibilidade totalmente legal e legítima.

propõe a Aliança Cooperativa Internacional e foi reconhecido no art. 4º, Lei 5764/1971). Devido a suas peculiaridades, recebe tratamento tributário próprio.

As cooperativas sociais, como o nome indica, são um tipo especial, “constituídas com a finalidade de inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho, fundamentam-se no interesse geral da comunidade em promover a pessoa humana e a integração social dos cidadãos” (art. 1º, Lei 9867/1999).

Apesar das cooperativas poderem ter por objeto qualquer gênero de serviço, operação e atividade, as especificidades e o impacto que as cooperativas de trabalho têm demonstrado nos últimos anos² está impulsionando a criação de uma regulamentação própria que coloque fim aos desvios a que este tipo de cooperativa vem se prestando, estabelecendo direitos trabalhistas mínimos.³

Também há projetos de lei que propõe uma nova Lei de Cooperativas, estando em jogo pontos polêmicos como o monopólio da OCB na representação e registro do cooperativismo no Brasil, admissão de pessoas jurídicas com fins lucrativos como sócios, entre outros.⁴

² A respeito da utilização das cooperativas de trabalho como uma forma de terceirização ilícita, de precarização do trabalho e burla da legislação trabalhista e previdenciária, leia Singer, Paul. *Cooperativas de trabalho*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_cooperativatrabalho2.pdf>. Acesso em 18 out. 2011.

³ Depois da apresentação e discussão de diversos projetos de lei que cuidavam do cooperativismo do trabalho (em especial o Projeto de Lei – PL 7.009/2006, que tratava do tema de modo mais completo e relacionado à Economia Solidária), está na pauta da Câmara dos Deputados o PL 4.622/2004, bastante enxuto, que se cinge à questão dos direitos trabalhistas e previdenciários do cooperado.

⁴ São os projetos de lei do Senado – PLS 153/2007 e PLS 03/2007.

2.2 Associações

As associações são uma decorrência natural do direito constitucional de associação, insculpida no art. 5º, XVII a XXI.

São pessoas jurídicas constituídas pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos (art. 53, Código Civil), e esta característica é um complicador para servir de base para a organização de grupos de Economia Solidária.

Quando não há remuneração de seus dirigentes nem distribuição de lucros entre os associados, está isenta do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (Lei 9532/1997, art. 15).

A partir da sua criação podem se habilitar a receber títulos e qualificações do Poder Público federal, estadual ou municipal, de acordo com os requisitos específicos de cada um.

a) Organizações sociais (OS) – Lei 9.637/1998

Exclusiva para pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos⁵ que atuam na área de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde (art. 1º), esta qualificação é dada de forma bastante livre⁶, pelo responsável da pasta correspondente (art. 2º), da União, Estados ou Municípios, e de modo exclusivo.

É uma instituição híbrida, na medida em que pode (visa?) absorver atividades até então desenvolvidas pela Administração Pú-

⁵ Outra pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos são as fundações, que são um patrimônio personalizado, destinadas apenas para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência (art. 62, Código Civil), o que a afasta como um tipo possível para a Economia Solidária.

⁶ Esta falta de objetividade na qualificação de uma entidade como Organização Social é objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que tramita junto ao STF, já com votos prolatados por alguns ministros no sentido de acolher as alegações, ao menos parcialmente.

blica (art. 18-20), com a possibilidade de receber a destinação de recursos, bens (crédito orçamentário) e até pessoal (com ônus para o poder público) (art. 11-15), mediante a assinatura de contrato de gestão (art. 5º-8º). Em contrapartida, a Administração Pública parceira tem assento em seu Conselho de Administração (art. 3º).

b) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) –
Lei 9.790/1999 e Decreto 3.100/1999

Conhecida como o marco regulatório do 3ª Setor, é uma qualificação federal dada pelo Ministério da Justiça a qualquer associação ou fundação que atenda às exigências legais de apresentar determinados requisitos, dentre eles ter como finalidade alguma das áreas listadas no art. 3º⁷, e não desenvolver qualquer

⁷ Lei 9.790/1999, art. 3º: “A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades: I - promoção da assistência social; II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; V - promoção da segurança alimentar e nutricional; VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; VII - promoção do voluntariado; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo. Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedi-

das atividades do art. 2º⁸. Esta qualificação visa alcançar as entidades de fins efetivamente altruístas, e permite que as Oscips, e apenas elas, firmem termos de parceria (art. 9º-15), além de seguir permitindo os convênios. Também possibilita a profissionalização da gestão da entidade, na medida em que permite remunerar seus dirigentes e prestadores de serviço, sem perder a imunidade do imposto de renda. Por fim, esta qualificação impede a acumulação com outros títulos ou qualificações federais (art. 18).

c) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) –
Lei 12.101/2009

Esta certificação e sua renovação são conferidas pelos respectivos ministérios “às pessoas jurídicas de direito privado, sem

cação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.”

⁸ Lei 9.790/1999, art. 2º “Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: I - as sociedades comerciais; II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; IX - as organizações sociais; X - as cooperativas; XI - as fundações públicas; XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.”

fins lucrativos, reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, e que atendam ao disposto nesta Lei” (art. 1º), obedecendo ao princípio da universalidade. Tem validade de um a cinco anos, conforme os critérios estabelecidos em regulamento por área de atuação.

É um certificado que garante grandes vantagens tributárias, com a imunidade de impostos (art. 150, VI, c, Constituição de 1988) e a isenção de contribuições para a seguridade social (20% sobre a folha de pagamento da entidades) (art. 195, § 7º, Constituição de 1988; e art. 22-23, Lei 8.213/1991).

Além disso, abre a possibilidade de recebimento de subvenções sociais (despesas de custeio) e auxílios (recursos de capital, para investimentos independente de contrapartida) (art. 16, Lei 4320/1964 e LDO anuais).

É uma certificação que pode ser muito útil à Economia Solidária nas áreas que ela alcança.

d) Utilidade Pública Federal (UFP) – Lei 91/1935 e Decreto 50.517/1961

Esta titulação é concedida pelo Ministério da Justiça a todas as entidades com mais de 3 anos de existência, que não tenha sua Diretoria remunerada e que tenham como fim exclusivo servir desinteressadamente à coletividade promovendo atividades de educação, pesquisa científica, cultura ou filantropia, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente.

É interessante notar que

nenhum favor do Estado decorrerá do título de utilidade pública, salvo a garantia do uso exclusivo, pela sociedade, associação ou fundação, de emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e a da menção do título concedido [sic] (art. 3º, Lei 91/1935).

Ou seja, a UPF não dá qualquer vantagem tributária ou de parceria para as entidades com este título. Permite, no entanto, que a doação de particulares seja deduzida do seu imposto de renda (Lei 9249/1995, art. 13, 2º, II, c), e o recebimento de produtos apreendidos pela Receita Federal.

e) Utilidade Pública Estadual e Municipal

Esses títulos dependem de regulamentação em cada esfera da federação, que vai estabelecer os critérios para que ele seja recebido pelas entidades, bem como a previsão, ou não, de benefícios.

2.3 Outras formas societárias

Além das cooperativas, os empreendimentos solidários podem assumir outras formas societárias. O Código Civil prevê a existência de sociedades simples e empresárias⁹, sendo estas últimas as que se constituem com o fim de realizar “atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (art. 966, Código Civil), calcada na figura do empresário e sujeita a registro próprio (art. 982, Código Civil).

Há vários tipos de sociedades empresárias previstas no Código Civil entre os art. 986 e 1092, de acordo com sua constituição (sociedades não personificadas: em comum e em conta de participação; sociedades personificadas: em nome coletivo, em comandita simples, limitada, anônima, em comandita por ações). As sociedades simples, com exceção das cooperativas e daquelas

⁹ As empresas podem também ser exercidas por apenas um empresário, mas este modo de organização da atividade econômica não tem qualquer pertinência com a Economia Solidária, que se assenta em organizações coletivas.

em conta de participação, podem se constituir sob qualquer destas formas (com exceção das sociedades anônimas¹⁰, exclusiva das sociedades empresárias) ou submeter-se a normas próprias (art. 983, Código Civil).

Não parece que as sociedades empresárias possam ser uma forma de constituição jurídica dos empreendimentos solidários, vez que se pautam na organização do trabalho de outrem com claro objetivo de lucro daquele que é o sujeito ativo da empresa (empresário ou sociedade empresarial). De qualquer forma, não há qualquer vedação legal a respeito disso e o próprio Anteprojeto de Lei da Economia Solidária não o faz¹¹.

Vale chamar a atenção para o Estatuto da Microempresa e da Pequena Empresa¹² (Lei Complementar 123/2006), que, ao contrário do que o nome poderia fazer supor, engloba também as sociedades simples, com exceções (art. 3º, § 4º). Esta lei traz um grande avanço no que se refere a licitações como instrumento de política pública para um setor econômico, como se verá adiante.

¹⁰ As sociedades anônimas também são regidas por uma lei específica, a Lei 6.404/1976.

¹¹ Ver nota 2.

¹² LC 123/2006, art.3º“Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I-no caso das microempresas, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais);

II-no caso das empresas de pequeno porte, o empresário, a pessoa jurídica, ou a ela equiparada, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais).”

3 Licitações e parcerias (convênios, contratos de repasse e termos de parceria)

A Constituição de 1988 trouxe as licitações para dentro do seu texto, obrigando sua realização por toda a Administração Pública (direta ou indireta, de qualquer dos poderes e esferas da federação) para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos previstos em lei, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, XXI).

A União tem a competência privativa para legislar sobre

normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (art. 22, XXVII).

Daí se extrai que Estados e Municípios também são competentes para fazer leis sobre o tema. Mas até que ponto? O conceito de “normas gerais” é impreciso, tendo sido enfrentado pelo STF em alguns casos¹³, mas sem uma resposta definitiva. Pode-se extrair, no entanto, que normas gerais são aquelas que colocam requisitos mínimos indispensáveis à validade da contratação, como as hipóteses de obrigatoriedade e não obrigatoriedade¹⁴ da licitação, requisitos para participação, modalidades¹⁵ e tipos e o regime jurídico da contratação administrativa (Justen Filho, 2005, p. 17).

Logo, a conhecida (e temida) Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 8.666/1993, traz tanto as normas gerais,

¹³ Em especial nas ADI 927 e ADI 3059.

¹⁴ São os casos de dispensa (art. 17 e 24) e inexigibilidade (art. 25).

¹⁵ São modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão.

que valem para todo o Brasil e que constituem a maior parte da lei, como normas que valem apenas para o governo federal (procedimentos licitatórios, prazos etc.). Da mesma forma, a Lei de Pregão (Lei 10.520/2002) e seus decretos regulamentadores (Decreto 3.555/2001 – pregão presencial; e Decreto 5.450/2005 – pregão eletrônico).

É na Lei 8.666/1993 que encontramos os objetivos e princípios da licitação:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (art. 3º)

Note que ao lado da isonomia e vantajosidade, que são finalidades típicas do procedimento licitatório, recente alteração (Lei 12.349/2010) incluiu a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável”. Ou seja, trouxe uma confirmação normativa da licitação como instrumento de política pública, e não apenas de gestão administrativa. Esta abertura pode ser muito interessante para os empreendimentos de Economia Solidária, uma vez que este objetivo irá se desdobrar em critérios objetivos de benefícios a setores econômicos (margens de preferência), como será abordado mais a frente (tópico 6).

3.1 Convênios e contratos de repasse – Decreto 6.107/2007 e termos de parceria – Lei 9.790/1999

As licitações são feitas com vistas a uma contratação com terceiros, como dispõe o art. 2º da Lei 8.666/1993. E esclarece:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (art.2º, parágrafo único).

Vale esclarecer que, diferente dos contratos em que os interesses das partes são opostos, os convênios e termos de parceria são instrumentos que visam realizar uma vontade comum dos participantes em relação ao seu objeto, tendo, portanto, uma natureza de auxílio ao custeio das atividades conveniadas e sendo vedado o lucro nessa relação. O contrato de repasse segue a mesma diretriz, sendo o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros da União se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua em nome da União, como a Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S/A, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

A própria Lei de Licitações faz esta ressalva em seu artigo 116, onde afirma que “aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.” Neste mesmo artigo dispõe a respeito da necessidade de aprovação prévia de um plano de trabalho criterioso.

Neste sentido, fica patente que os convênios e termos de parceria não se enquadram no conceito do dispositivo legal citado acima, afastando a exigência de licitação prévia para que eles sejam firmados. Até por apresentarem a característica de interesse comum entre as partes, a exigência de licitação poderia ser incongruente.

Com o fito de melhor gerenciar e dar publicidade aos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, foi criado como um portal da internet, a partir do Decreto 6.107/2007, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), que

cadastra, seleciona, firma os convênios e contratos de repasse e recebe a prestação de contas das entidades. Os termos de parceria estão fora do Siconv, devendo ser registrado nos órgãos e entidades públicas parceiras.

Os convênios podem ser travados com quaisquer entidades privadas sem fins lucrativos (art. 1º, § 1º, I, Decreto 6.107/2007) (inclusive cooperativas, já que estas têm fins econômicos, não lucrativos), sendo facultada a apresentação de contrapartida¹⁶. Já os termos de parceria são exclusivos das Oscips (art. 9º, Lei 9.790/1999).

Até recentemente havia um consenso, plasmado no comando legal, que a Administração poderia promover concurso de projetos (para termos de parceria) ou chamamento público (para convênio), conforme fosse conveniente e oportuno realizar uma seleção aberta para se tornar parceira (art. 4º, Decreto 6.107/2007; e art. 23, Decreto 3.100/1999, em suas redações originais). Cabia até mesmo os convênios a partir de propostas voluntárias ou demanda espontânea das entidades (TCU, Acórdão 686/1998).

Mas uma alteração normativa (Decreto 7.568, de 16 de setembro de 2011) mudou a redação de ambos os dispositivos citados para passar a exigir a prévia realização de concurso de projeto e de chamamento público antes de firmar convênio ou termo de parceria.

4 Licitação para selecionar os parceiros da Economia Solidária

Fora os convênios e termos de parceria, os empreendimentos de Economia Solidária podem também, como regra, contra-

¹⁶ A exigência ou não de contrapartida na realização de convênios é prevista ano a ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias anual (LDO). O art. 35 da LDO de 2011 (Lei 12.309/2010) prevê para este ano a faculdade da contrapartida.

tar com a Administração Pública, e para tanto, a submissão a processos de licitação é, como visto, a regra.

As licitações iniciam-se sempre em uma fase interna, preparatória, que pode gerar dois resultados: uma situação de dispensa ou inexigibilidade que vai redundar em uma contratação direta; ou, afastados os requisitos da não obrigatoriedade de sua realização, a realização de uma fase externa (que inicia com a publicação do instrumento convocatório) para se chegar, ao final, à contratação.

Há, nas licitações, possibilidades dos empreendimentos solidários participarem de modo diferente dos demais empreendimentos de mercado? Vejamos as hipóteses de não obrigatoriedade de licitação que podem resultar na contratação direta de empreendimentos de Economia Solidária, bem como as disposições a respeito de cooperativas de trabalho e de micro e pequenas empresas.

4.1 Dispensa de licitação

A dispensa é uma exceção à regra do dever de licitar, configurando norma geral (só a União pode criar outras possibilidades). Ela se refere a situações que, embora possível, em tese, a competição entre interessados, o legislador entendeu que não seria vantajoso ou conveniente para a Administração Pública¹⁷. Assim é importante destacar, que se trata de uma lista exaustiva (art. 17 e 24), cuja dispensa ocorrerá frente à avaliação do caso concreto, mediante hipótese prevista em lei.

O artigo 26 da Lei de Licitações exige que as situações de dispensa e inexigibilidade sejam necessariamente justificadas, e

¹⁷ A inexigibilidade se refere a todas as situações em que a competição é inviável, quer seja porque só há uma possibilidade de contratação no mercado, porque não se pode auferir critérios objetivos na competição ou porque a Administração Pública pode contratar com todos os interessados (credenciamento). Logo, as hipóteses legais do art. 25 são meramente exemplificativas.

sua autorização seja publicada na imprensa oficial como condição para a eficácia dos atos.

A dispensa ou inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou a não observação das formalidades a elas pertinentes é crime, punível com pena de detenção, de 3 a 5 anos, e multa (art. 89, Lei 8666/1993).

O que se apresenta a seguir é um recorte das situações de dispensa de licitação que interessam aos empreendimentos de Economia Solidária.

As dispensas previstas no artigo 17 referem-se à alienação de bens públicos, e as hipóteses de doação de bens imóveis e permuta de bens móveis valem apenas para a União, cabendo aos Estados e Municípios dispor a respeito de seus bens.¹⁸

Pelo artigo 24, a dispensa pode ocorrer em função da contratação de pequeno valor (art. 24, I-II), entendida como aquelas de até 10%¹⁹ do valor da licitação na modalidade convite (art. 23, a)²⁰, valor este a ser apurado durante todo o exercício orçamentário anual (caso contrário, constitui-se em fracionamento de licitação, o que é ilícito).²¹

¹⁸ Conforme decidiu o STF na ADI 927.

¹⁹ Este valor poder chegar a 20% para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas (art. 24, p.u.).

²⁰ Isto totaliza por ano até R\$ 15.000,00 para obras e serviços de engenharia, e R\$ 8.000,00 para demais serviços e compras.

²¹ São inúmeros os julgados do TCU que confirmam este entendimento, entre eles: “Realize planejamento de compras a fim de que possam ser feitas aquisições de produtos de mesma natureza de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, abstendo-se de utilizar, nesses casos, o art. 24, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação, por se caracterizar fracionamento de despesa” (TCU, Acórdão 367/2010, 2ª Câmara).

Outras situações de dispensa do art. 24 ocorrem em função da pessoa a ser contratada pela Administração Pública, e percebe-se, então, que a Economia Solidária é contemplada em algumas hipóteses:

- incisos XIII²²: para contratar com associações e cooperativas sociais de presos em recuperação, além de fundações de apoio das universidades;
- inciso XX²³: com associação de deficientes físicos para prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra;
- inciso XXIV: “para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão”.²⁴
- inciso XXV: “na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica – ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida”.
- inciso XXVII: para serviços relacionados à coleta seletiva e reciclagem de materiais, com associações ou cooperativas “formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis”;

²² Lei 8.666/1993, art. 24, XIII “na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

²³ Lei 8.666/1993, art. 24, XX “na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão de obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

²⁴ O inciso XXIV, do art. 24 da Lei 8.666/1993 também é objeto da ADI 1923 que tramita junto ao STF.

- inciso XX – “na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária”.

Cabe ainda apontar uma outra hipótese de dispensa prevista em diploma legal diverso das leis de licitações e que foi uma vitória do movimento de Economia Solidária: a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, na razão de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Lei 11.947/2009, art. 14).

Caso o caso concreto não se enquadre em nenhuma hipótese de dispensa (ou inexigibilidade), a licitação vai para a fase externa, pública, onde ocorre realmente a competição entre os interessados.

Atualmente a modalidade de pregão é a que deve ser obrigatoriamente usada para a aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na sua forma eletrônica (art. 4º, Decreto 5450/2005).

4.2 Cooperativas de trabalho

As sociedades cooperativas podem participar de licitações, mas apenas naquelas em seu objeto social for compatível com o objeto a ser contratado, e que este não exija relação de hierarquia e subordinação, próprias da relação de emprego e incompatível com a estrutura organizacional das cooperativas, como já decidiram o TCU (nos Acórdãos 307/2004 724/2006, por exemplo) e o STJ (no Recurso Especial – RE 1031610, relativo a uma contratação de cooperativa para prestação de serviços gerais). É claro que

esta restrição busca atingir aquelas falsas cooperativas de trabalho, que nada mais fazem que a intermediação de mão de obra, em geral, como terceirização ilícita (atividades não acessórias da Administração Pública).

No que se refere às demais situações que possibilitam que as cooperativas de trabalho participem de licitações, as propostas devem vir acrescidas de 15% sobre o valor da mão de obra, em função da contribuição previdenciária a ser recolhida pelo tomador do serviço (art. 201, III, Decreto 3.048/1999).

4.3 Benefícios da Lei de Micro e Pequenas Empresas – LC 123/2006

Como já foi visto, a LC 123/2006 se refere mais diretamente às micro e pequenas empresas, mas permite que ela seja aplicada também a sociedades simples com porte equivalente.²⁵ E apesar de haver uma vedação expressa à extensão dos benefícios ali previstos às cooperativas, com exceção das de consumo (art. 3º, § 4º, VI), as regras relativas a licitações e aquisições públicas constantes nesta lei não passam de uma pequena parte dela (art. 42-49), e para este ponto os dispositivos ali previstos foram estendidos às cooperativas (com receita bruta equivalente às micro e pequenas empresas) com base em outra lei (Lei 11.488/2009, art. 34).

As vantagens ali previstas podem ser categorizadas em três tipos:

- relativas à habilitação – exigência da comprovação da regularidade fiscal apenas para efeitos de assinatura do contrato, assegurando-se prazo para sua regularização no caso de vencer o certame (art. 42-43)²⁶;

²⁵ Ver nota 13.

²⁶ LC 123/2006, art. 42: “Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal das microempresas e empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

- relativas ao desempate na licitação – preferência às sociedades submetidas à LC 123/2006, com a instituição de margem de preferência (5% para pregão, 10% para as demais modalidades) para que elas possam apresentar a melhor proposta (art. 44-45)²⁷;

Art. 43. As microempresas e empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1o Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 2 (dois) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração Pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito, e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2o “A não regularização da documentação, no prazo previsto no §1o deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.”

²⁷ LC 123/2006, art.44: “Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.”

§1o Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§2o Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no §1o deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art.45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I- a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II- não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

- relativas à modelagem da licitação – com três benefícios possíveis: promoção de licitações de até R\$ 80.000,00, destinadas exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte; exigência de subcontratação dessas sociedades até 30% do total licitado; ou estabelecimento de cota de até 25% do objeto em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível. Estes tratamentos diferenciados não podem ultrapassar 25% do total licitado em cada ano civil, além de outras limitações que buscam assegurar a prevalência do interesse público (art. 47-49).²⁸

III- no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1o e 2o do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§1o Na hipótese da não contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§2o O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§3o No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.”

²⁸ LC 123/2006, art.47 “Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Art.48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

5 As licitações para os parceiros da Economia Solidária contratarem terceiros

Tanto os contratos como os convênios ou termos de parceria firmados com a Administração Pública envolvem, normalmente, a transferência de recurso público para a outra parte. Como os contratos buscam remunerar o contratado pelo produto ou serviço oferecido, não há que se falar em ingerência estatal sobre a destinação desses recursos repassados para o contratado.

I - destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III - em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

§1o O valor licitado por meio do disposto neste artigo não poderá exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do total licitado em cada ano civil.

§2o Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas. Art.49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

I - os critérios de tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não forem expressamente previstos no instrumento convocatório;

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;

III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.”

As dúvidas aparecem quando as entidades privadas sem fins lucrativos, em especial as de Economia Solidária, recebem recursos advindos dos convênios e termos de parceria. O tema não é pacífico, nem uniforme deve ser sua resposta.

A favor da exigência de licitação para estas situações, o Decreto 5.504/2005 estipula

Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente (art. 1º).

Logo em seguida informa que o pregão é obrigatório para bens e serviços comuns, preferencialmente na sua forma eletrônica.

Além da previsão normativa, o ex-ministro do TCU, Ubiratan Aguiar, entende que o simples fato de ser uma entidade privada que está executando os serviços não disvirtua a natureza do recurso público que está sendo empregado, o que as impele a realizar, como regra, procedimentos licitatórios (Aguiar, 2008).

Ele defende esta posição em voto vencido, no Acórdão 1.777/2005 do TCU que afastou a exigência de licitação para Oscip, com base no entendimento que elas ou outras entidades privadas sem fins lucrativos conveniadas, não integram a Administração Pública, e, portanto, não há previsão em lei (apenas em decreto) que as submeta aos ditames das leis de licitação (Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002).

Na mesma linha, o Decreto 6.107/2007 dispôs que

Para efeito do disposto no artigo 116 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de servi-

ços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato (art. 11).

Não é outro o entendimento do governo federal, ao emitir no Siconv uma nota de esclarecimento às entidades privadas sem fins lucrativos, em que se afirma categoricamente que

em razão do disposto no art. 11 do Decreto n. 6.170, de 2007, entende-se existir uma revogação tácita do art. 1º, § 1º do Decreto n. 5.504, de 2005, ou seja, inexistência de necessidade das entidades privadas sem fins lucrativos realizarem pregão para selecionar os terceiros com quem irão contratar.

Conforme disposto no Decreto, além dos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado (Brasil, 2009).

Vale notar que a não submissão destas entidades à licitação propriamente dita não as elide de realizar procedimentos simplificados que garantam a aplicação dos recursos públicos de modo transparente e econômico, em especial por meio da cotação prévia²⁹.

Ademais, para Oscip e organizações sociais (OS), as respectivas leis trazem a previsão da publicação de regulamentos próprios que autodisciplinem a aplicação de recursos públicos de acordo com os princípios da Administração Pública (art. 14, Lei 9.790/1999; e art. 17, Lei 9.637/1998).

Apesar das semelhanças de regulamentação com as Oscip, no que tange a licitações, para as OS, no entanto, a situação que vem se configurando é diferente. Como elas absorvem atividade anteriormente exercida pelo poder público, de modo a prestá-la

²⁹ A cotação prévia de preço está regulamentada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, em seus art. 45-46.

com a colaboração de bens, recursos e servidores públicos, está se assentando a tendência de exigir destas entidades a realização de licitação para aplicação desses recursos públicos, nos moldes do que já decidiu o TCU:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ORGANIZAÇÃO SOCIAL. SUJEIÇÃO A NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO PODER PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE PREGÃO. NÃO PROVIMENTO.

1 – As organizações sociais estão sujeitas às normas gerais de licitação e de administração financeira do poder público.

2 – As organizações sociais estão obrigadas a utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais transferidos voluntariamente (TCU, Acórdão 601/2007).

Esta decisão está longe de ser definitiva, uma vez que a decisão do STF na ADI 1923 vai esclarecer melhor a natureza das OS e de seu vínculo com a Administração Pública.

6 Perspectivas para as licitações e a Economia Solidária

Apesar da legislação brasileira que envolve a Economia Solidária e as licitações apresentarem algumas possibilidades para esta parceria, não há dúvida que as aquisições públicas não são pensadas para este setor.

No momento atual, algumas cartas estão na mesa que podem não reverter, mas suavizar este cenário, abrindo mais alternativas para que os empreendimentos solidários possam comercializar com a Administração Pública.

Neste sentido, dois caminhos parecem ser os mais interessantes e efetivos: as margens de preferência instituídas pela Lei 12.349/2010 na Lei 8.666/1993; e o Anteprojeto de Lei da Economia Solidária.

6.1 Margens de preferência – Lei 12.349/2010

Para que as licitações públicas atinjam seu objetivo de promoção do desenvolvimento nacional sustentável, foram criadas margens de preferência para produtos atingir os produtos manufaturados e os serviços nacionais (podendo ser estendidas ao do Mercosul).

Estas margens, que não podem ultrapassar 25% sobre produtos estrangeiros, serão instituídas com bases em estudos que serão revistos periodicamente (não mais que 5 anos), devendo levar em conta:

I – geração de emprego e renda;

II – efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;

III – desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;

IV – custo adicional dos produtos e serviços; e

V – em suas revisões, análise retrospectiva de resultados (Art. 3º, § 6º, Lei 8666/1993).

O que chama atenção neste ponto é que, ao indicar o Poder Executivo Federal como competente para definir estas margens (art. 3º, § 8º, Lei 8.666/1993), a lei parece abrir uma brecha para que o poder executivo dos Estados e Municípios também o façam, uma vez que, como já foi dito, esta lei prescreve normas gerais para o Brasil todo, mas as específicas valem apenas para a União.

Ou seja, ao indicar os critérios que devem ser considerados para a definição das margens de preferência, não se pode afastar o impacto regional e local que elas apresentam. Há, portanto, a necessidade que estudos também sejam alimentados com estes dados e que isto reflita na construção deste benefício a setores econômicos da região e localidade. Isto o governo federal não tem como fazer!

O Decreto 7546, de 2 de agosto de 2011, que regulamentou o que são as margens de preferência, parece comungar com este mesmo entendimento ao trazer disposições voltadas unicamente à Administração Pública federal e consignar explicitamente:

Os Estados, o Distrito Federal, os municípios e os demais poderes da União poderão adotar as margens de preferência estabelecidas pelo Poder Executivo federal, previstas nos §§ 5º e 7º do art. 3º da Lei no 8.666, de 1993 (art. 3º, § 2º, Decreto 7.546/2011) (grifo nosso).

Nesse sentido, as unidades da federação poderão levar em conta sua própria realidade e, neste sentido, construir margens que beneficiem setores econômicos importantes para elas, onde a Economia Solidária pode se fazer bastante presente, uma vez que os critérios estabelecidos em lei visam o desenvolvimento sustentável (que inclui a vertente ambiental, mas também a social), em especial o que diz respeito à geração de emprego e renda.

6.2 Anteprojeto de Lei da Economia Solidária

O movimento nacional de Economia Solidária, por meio da Federação Brasileira de Economia Solidária (FBES) está colhendo assinaturas para a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular que regulamente, enfim, a Economia Solidária, dando-lhe um marco jurídico específico e mais visibilidade e segurança para aqueles que atuam na área.

Este pleito é antigo, como se vê nos relatórios das Plenárias Nacionais de Economia Solidária e já é possível encontrar diversos Estados e municípios com leis de fomento à área, mas sem a necessária abrangência que só a lei federal pode dar.

O Anteprojeto é bem mais amplo, envolvendo não apenas o delineamento do setor e a questão das licitações e aquisições públicas, mas também prevê a criação de um Fundo próprio para o

financiamento de políticas públicas para o setor e a estruturação de um sistema nacional, envolvendo poder público, entidades de Economia Solidária e afins, que não são objeto deste artigo.

No que tange às licitações, o texto institui, entre seus artigos 11 e 14, tratamento diferenciado para a Economia Solidária ao anunciar que deve haver a “priorização de produtos e serviços da Economia Solidária nas compras institucionais em todas as esferas” (art. 11).

Dito isto, passa a explicitar como isto se dará e aponta, então, três ações que podem ser adotadas e que muito se parecem ao que já está instituído pela LC 123/2006: licitações exclusivas; obrigatoriedade de subcontratação (até 30%) de empreendimentos solidários, com pagamento direto pela Administração Pública; e cota do total de aquisições do ano para o Poder Público contratar de empreendimentos de Economia Solidária (até 25%) (art. 13).

Vale ressaltar, no entanto, que, diferente do que é previsto para as micro e pequenas empresas, não há no Anteprojeto previsão de preferência para desempate (com margem de diferença de preço de 5% a 10%, dependendo da modalidade da licitação, sendo considerado empate com os demais licitantes), o que parece ser um desperdício de oportunidades para os empreendimentos de Economia Solidária. Por se tratar ainda de um anteprojeto, nada impede que esta falha possa ser suprida quando da sua tramitação no Congresso, caso o movimento e seus representantes assim entendam.

7 Considerações finais

Diferente do que possa parecer, a variedade de formas jurídicas que a Economia Solidária pode assumir parece ser um dos seus pontos fortes, já que isto permite que cada organização se estruture conforme suas possibilidades e necessidades. Ademais,

com a aprovação do Anteprojeto de Lei, conforme está proposto, definindo o que é Economia Solidária, fará a vez de amálgama entre todas estas instituições, diferenciando-as de outras que possam assumir a mesma forma jurídica, em especial, as do 3º setor e do mercado comum.

Quanto às parcerias e licitações, verificou-se que existem hoje várias possibilidades, em especial os convênios e contratos de repasse, e as dispensas e os benefícios da lei de micro e pequenas empresas, mas que isso não atende plenamente ao setor.

As perspectivas que se apresentam são favoráveis, na medida em a mudança na Lei de Licitações incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como um de seus objetivos, possibilitando que governos municipais e estaduais usem a licitação como um instrumento de política pública para o setor da Economia Solidária, dando-lhe benefícios no certame, por meio de margens de preferência referenciadas em estudos locais e regionais.

Da mesma forma, a aprovação do Anteprojeto de Lei da Economia Solidária vai estabelecer para o setor benefícios específicos na área das licitações e aquisições públicas, ainda que, ao nosso ver, fique aquém do que a LC 123/2006 já estipula para as sociedades que ali se enquadram, como foi explicitado acima.

O movimento de Economia Solidária tem diante de si perspectivas bastante favoráveis para o seu fortalecimento como setor econômico e social no que se refere à relação com o poder público. Mas como direito é conquista, é hora de arregaçar as mangas...

Referências bibliográficas

AGUIAR, Ubiratan. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) e os limites impostos à Administração Pública. *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*

(TCMRJ), Rio de Janeiro, n. 39, Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/3294/REV39.pdf>>. Acesso em 18 out. 2011.

ANTEPROJETO de Lei da Economia Solidária. 20---. Disponível em: <http://www.fbes.org.br/?option=com_docman&task=doc_download&gid=1131>. Acesso em 18 out. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). *Alguns esclarecimentos às entidades sem fins lucrativos a respeito do Decreto n. 6.170, de 2007, e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n. 127, de 2008*. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Esclarecimentos_EntidadesSemFinsLucrativos.pdf>. Acesso em 18 out. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*. 4ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

A luta pelo direito ao trabalho associado: apontamentos sobre o marco jurídico da Economia Solidária

Fábio José Bechara Sanchez

*Mire e veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto:
que as pessoas não estão sempre iguais, ainda não foram
terminadas – mas que elas vão sempre mudando. Afinam e
desafinam.*

Guimarães Rosa

1. Introdução

“*Es la lucha que hace la ley*”, afirmavam os antigos anarquistas espanhóis. Independente da veracidade da origem de tal ditado, ele é significativo para se analisar a discussão em torno do marco jurídico da Economia Solidária.

Tendo ressurgido no Brasil na década de 1980, fruto, por um lado, da intensa crise econômica que abateu o país nas últimas duas décadas do século XX e que provocou desemprego em massa e, por outro, do intenso processo de democratização da sociedade brasileira na mesma década de 1980, a Economia Solidária tornou-se uma realidade social, envolvendo milhões de trabalhadores e trabalhadoras em suas atividades; uma realidade econômica, gerando riqueza e renda para inúmeras comunidades e territórios, rurais e urbanos; e uma realidade política, com a constituição de movimentos e a criação de organizações que levam a incidência cada vez maior do tema ao espaço público.

Contudo, apesar dessa realidade social, econômica e política, os sujeitos da Economia Solidária ainda carecem de ser reconhecidos juridicamente. Tanto os empreendimentos econômicos solidários, caracterizados pela autogestão, cooperação e solidariedade, têm dificuldade de se formalizarem numa forma jurídica apropriada para desenvolverem suas atividades econômicas, como também os próprios trabalhadores da Economia Solidária estão à margem de qualquer conceituação jurídica, se encontrando, quando reconhecidos, no enorme limbo que é o conceito jurídico de trabalhador autônomo.

Em conjunto com a ausência de forma jurídica que reconheça esses sujeitos e seus empreendimentos, e interligado a esse fato, as próprias instituições estatais têm dificuldade de entender e desenvolver políticas públicas que atendam as necessidades desses sujeitos e, mais do que isso, que efetivem o direito de trabalhadores e trabalhadoras de trabalharem associadamente.

Contudo, como demonstraram os chamados “novos movimentos sociais”, os direitos nunca são naturais, mas sim, na velha concepção de *direito a ter direitos*, construções políticas consolidadas a partir de processos de lutas sociais que visam a ampliação da democracia e a transformação da sociedade, ou, como diria Paul Singer (1998), implantes socialistas.

É nessa dimensão que os sujeitos envolvidos com a Economia Solidária estão há anos se mobilizando e reivindicando o direito ao trabalho associado. Dessa forma, a luta do movimento de Economia Solidária pela construção de direitos aponta que, mais do que uma discussão pretensamente técnica, os debates em torno do marco jurídico da Economia Solidária fazem parte de um processo de construção de identidade e de estratégias de mobilização, de construção de agendas e de busca por reconhecimento.

São algumas dessas agendas políticas que buscaremos desenvolver na discussão a seguir sobre o marco jurídico da Economia Solidária. Portanto, neste texto pretendemos apresentar

algumas das arenas onde esses embates e debates em torno da construção do direito ao trabalho associado se realizam.

2. Informalidade econômica dos empreendimentos econômicos solidários no Brasil e o debate da forma societária mais apropriada

O Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária (Sies) do Ministério do Trabalho e Emprego indica, a partir de dados coletados entre os anos de 2005 e 2007, que grande parte dos empreendimentos econômicos solidários (EES) mapeados não possui uma forma jurídica adequada para desenvolver suas atividades econômicas.

De acordo com o Sies, mais de 50% dos EES estão formalizados como associação. Como, desde 2002, o Código Civil, em seu artigo 53, define associação como “a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos”, esses empreendimentos passam a ter uma série de restrições para o desenvolvimento de suas atividades como, por exemplo, dificuldade ou impossibilidade de emissão de notas fiscais.

Outros 36% dos EES são informais e apenas aproximadamente 10% deles estão formalizados como cooperativas que, supostamente, seria a forma jurídica apropriada para a grande maioria dos EES devido suas características organizacionais e políticas¹.

¹ Se desagregarmos esses dados conforme as regiões nacionais, veremos que as regiões com o maior número de empreendimentos informais são o sudeste (58%) e o sul (46%). Uma hipótese explicativa para esse fato, que precisaria ser explorada, é que os empreendimentos solidários informais são mais comuns nas regiões urbanas do que nos territórios rurais. Consequentemente, as associações são mais frequentes nas atividades ligadas com a agricultura familiar que nas demais. Por outro lado, o número de cooperativas não se altera significativamente entre as grandes regiões, com exceção da região

Desta forma, ao observarmos o mapeamento da Economia Solidária constatamos o que poderíamos chamar de um alto grau de informalidade econômica da Economia Solidária no Brasil².

As consequências dessa realidade de *informalidade econômica* são significativas para os EES e seus trabalhadores e trabalhadoras. Podemos citar, entre elas, a impossibilidade de emitir notas fiscais, fazendo com que a circulação de seus serviços e produtos fique restrita a pequenos circuitos de consumo e dificultando a comercialização. A falta de CNPJ torna impossível acessar as já difíceis linhas de financiamento e crédito, dificultando ainda mais o acesso a investimento nos empreendimentos, e a informalidade dificulta até mesmo, em alguns casos, o acesso às políticas públicas.

Dessa maneira, a *informalidade econômica* dos empreendimentos econômicos solidários aprofunda e amplia as dificuldades concretas apresentadas pelos EES como seus três principais gargalos para se desenvolverem: comercialização, crédito e formação.

Diante essa realidade e como propostas para enfrentá-la se constituirão dois grandes campos de discussão entre os sujeitos da Economia Solidária. Por um lado, propostas relativas à necessidade de constituição de uma forma jurídica própria e específica para os empreendimentos econômicos solidários. Por outro, a percepção de que, mesmo que não atingisse a totalidade dos EES, devido a sua diversidade, a forma jurídica mais apropriada para os EES se for-

sul, que possui a maior porcentagem de cooperativas formalizadas (18%), e região norte, com o menor número (6%). As causas para isso devem ser melhor exploradas.

² O debate teórico em torno do conceito de *informalidade econômica* é extenso e foge do objetivo desse artigo. Para aprofundar a discussão ver MACHADO (2003). Contudo, importante aqui destacar que *informalidade*, do ponto de vista etimológico, é um termo que conceitua pelo negativo: o que não tem forma. É nesse sentido estrito que estamos utilizando o conceito de *informalidade econômica*, ou seja, empreendimentos econômicos solidários que não possuem forma jurídica apropriada para desenvolver suas atividades.

malizarem, e que abarcaria a grande maioria deles, seria as cooperativas, devido seu histórico, seus princípios e suas características.

Além do mais, as cooperativas possuem direitos específicos reconhecidos na carta constitucional, como em seu artigo 174, que afirma que o Estado apoiará o cooperativismo, e que não deveria ser abandonado. Portanto, a estratégia deveria se focar em mudanças na lei do cooperativismo, de forma a reaproximar essa forma de organização de suas origens históricas e propiciar que EES se formalizassem como tal.

Os debates sobre essas duas possibilidades, apesar de não necessariamente excludentes uma da outra, foram (e ainda são) intensos e significarão a tomada de determinadas posições. Mais uma vez, mais do que a simples discussão sobre como seria mais “fácil” e mais “eficiente” conseguir uma forma jurídica apropriada para desenvolver suas atividades, o debate circulava em torno de posicionamentos políticos, formas de construção de identidade e em que campo de conflitos se estará atuando.

Se, por um lado, entrar no debate do cooperativismo significava envolver-se numa série de disputas com aquele que ficou chamado de “cooperativismo tradicional”, ou seja, principalmente as cooperativas agrário-xportadoras fomentadas dentro da estratégia de *modernização conservadora* empreendida principalmente no período da ditadura militar (Faria, 2006), significava também envolver-se num conflito em que se reivindicava a retomada dos princípios e valores cooperativistas ligados à história da luta dos trabalhadores e trabalhadoras e do movimento operário. Mais do que isso, pelas próprias configurações sociológicas do campo do “cooperativismo tradicional” com o campo da Economia Solidária, era instituir uma nova arena de conflitos da luta de classes.

Neste contexto, entenderem-se como cooperativas, que de fato são, era, acima de tudo, reivindicar acesso aos direitos assegurados para as cooperativas (tais como tratamento tribu-

tário diferenciado, apoio do Estado etc.) e aos fundos públicos destinados a essa forma de organização, como, por exemplo, os recursos do Sescop (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo)³, que ainda hoje são controlados e estão restritos ao “cooperativismo tradicional”.

Foi nesse contexto que entidades da Economia Solidária e a Secretaria Nacional de Economia Solidária, reunidas entre os anos de 2005 e 2006, tomaram a decisão de não abdicar de sua identidade de cooperativas, não abrir mão de se nomear como cooperativas e, portanto, reivindicar que as leis do cooperativismo fossem transformadas de modo a contemplar a realidade de fato do cooperativismo no Brasil, o que propicia, portanto, que os empreendimentos econômicos solidários informais economicamente possam se formalizar como cooperativas.

3. Novo marco jurídico do cooperativismo e a constituição de um amplo campo de conflitos

3.1. Lei geral das cooperativas

O cooperativismo e a cooperação, tanto como estratégia de luta como forma de organização, têm uma história antiga no Brasil, tendo surgido a partir da emigração europeia, ainda no século XIX.

Tendo sua origem localizada na Europa no contexto da segunda revolução industrial, como forma de resistência à exclusão perpetrada pelo avanço do capitalismo industrial a partir da organização econômica de trabalhadores em empreendimentos coletivos e democráticos (Singer, 1998), o cooperativismo rapi-

³ Para se ter uma ideia, apenas o Sescop nacional teve uma receita em 2010 de aproximadamente R\$ 50 milhões de reais, valor maior que os programas de apoio ao cooperativismo do governo federal no mesmo período.

damente se espalhou pelo movimento operário europeu daquele período. Dessa maneira, os trabalhadores emigrantes vindos da Europa trouxeram na “bagagem” essas experiências e começaram a organizá-las no Brasil. É assim que a origem do cooperativismo no Brasil está estreitamente ligada à constituição da classe operária brasileira no final do século XX e início do século XXI.

Fruto dessas experiências, as primeiras legislações cooperativistas brasileiras surgiram no início do século XX, ainda na república velha. Em 1907 o governo federal publica o Decreto nº 1.637, que pela primeira vez introduz as cooperativas como uma espécie de sociedade comercial no arcabouço jurídico nacional. Não é por acaso que o referido decreto tem por objeto tanto as cooperativas como os sindicatos profissionais, uma vez que as cooperativas na época ainda eram bastante vinculadas ao movimento operário.

Contudo, apesar de antigas e no início vinculadas com as formas de organização da classe trabalhadora, no decorrer do século XX o cooperativismo se transforma no Brasil (assim como em outras regiões do mundo) e fica restrito a poucos setores econômicos e não mais parte da organização da classe trabalhadora.

De fato, principalmente durante o período do Regime Militar (1964-1985), o chamado sistema cooperativo nacional, sob a Lei 5764/71, deveria ser uno, coeso e homogêneo por força da determinação legal, que impunha a todo cooperativismo um único figurino político-ideológico e uma única direção.

Este tipo de organização vertical e autoritária sofre rude golpe quando a Constituição federal de 1988 garante a liberdade de organização e veda explicitamente a intervenção do Estado no funcionamento das cooperativas.

Retirada a camisa de força legal, cria-se a possibilidade de diversificação do cooperativismo brasileiro. E esta possibilidade se realiza, a partir dos anos 90, sob os efeitos da crise social do de-

semprego em massa e da exclusão social. Ao lado do cooperativismo tradicional, surgem cooperativas de empresas recuperadas pelos empregados, de assentamentos de reforma agrária, de humildes prestadores de serviços nas periferias das metrópoles, de catadores de material reciclável, de camponeses e de artesãos empobrecidos.

Este novo cooperativismo contrasta com as grandes e prósperas cooperativas agropecuárias, que reúnem milhares de pequenos, médios e grandes proprietários rurais e disputam os mercados nacionais e internacionais com os grandes conglomerados capitalistas. Nessa disputa, estas “cooperativas empresariais” acabaram por assimilar a estrutura e a estratégia gerencial dos seus rivais capitalistas, perdendo contato com suas origens operárias, camponesas e artesanais.

As concepções de cooperativismo desses dois setores diferem profundamente: o cooperativismo empresarial timbra em ser moderno e ter abandonado conceitos que consideram “ultrapassados”, como por exemplo, de que a gestão diária de uma cooperativa deva estar sob responsabilidade de seus cooperados, contratando diretores profissionais para isso.

Já o cooperativismo “proletário” quer recuperar os valores de origem, quando as cooperativas também eram formadas por trabalhadores pobres e marginalizados. Esse “novo cooperativismo” – aqui entendido não como uma forma jurídica, uma vez que a atual legislação impede muitas vezes esses empreendimentos de se formalizarem, mas como realidades de fato – passou a ser conhecido nas últimas décadas como Economia Solidária.

Contudo, como afirmamos acima, apesar de se constituírem em cooperativas de fato, estes empreendimentos econômicos solidários têm dificuldades em se transformarem em cooperativas de direito.

Essa realidade existe devido a um descompasso entre a atual realidade do cooperativismo brasileiro e a lei em vigor que busca regulá-las.

Alguns dos fatores desse descompasso são:

1) número mínimo de pessoas necessárias para a formalização da cooperativa

A lei 5.764/71 exige para a formalização de uma cooperativa pelo menos 20 associados. Esse número pode fazer sentido para uma cooperativa agrícola agroindustrial ou para uma cooperativa de crédito, que provavelmente teriam dificuldade em se viabilizar financeiramente com um número menor de associados. Contudo, considerando as características dos empreendimentos econômicos solidários, esse número se torna excessivo, além de injustificável. De fato, se considerarmos a realidade de muitas das cooperativas de trabalho (serviço ou produção), formadas muitas vezes em ambientes urbanos, com laços comunitários distintos dos ambientes rurais, e que economicamente não se viabilizam com grande número de pessoas, exigir 20 associados parece ser absurdo e sem justificativa razoável. A experiência internacional de países com tradição cooperativista, como Itália ou Espanha, não exigem mais do que três sócios para se formalizar uma cooperativa. No Brasil, parece que, com percalços, as entidades representativas do cooperativismo chegaram a um acordo que o número necessário seria de sete associados. Tomando por base os 21.000 empreendimentos econômicos solidários mapeados pelo Sies, mais de 5.000 deles estão na faixa de 7 a 19 associados e, somente por esse critério, impedidos de se formalizar.

2) dificuldades e excesso de burocracia no registro das cooperativas

Os EES têm dificuldades para se registrar como cooperativas pelo excesso de burocracia no ato do registro. Apesar de certa confusão gerada a partir do Código Civil de 2002, onde não é mais homogêneo o local de registro das cooperativas (cartório ou junta comercial), a realidade é que em grande parte dos Estados é obrigatório o registro nas juntas comerciais. Além de extremamente burocratizadas, em muitos Estados, a partir de legis-

lações estaduais, a junta comercial delega a responsabilidade de avaliação do registro a vogal indicado por uma entidade privada de representação (Organização estadual das cooperativas, ligada à Organização das cooperativas brasileiras). Essa realidade faz com que critérios não republicanos contem na hora do registro, existindo inúmeros casos de grupos de Economia Solidária que não puderam se registrar por se recusarem a se filiar à entidade. Além disso, em grande parte dos Estados o registro só pode ser feito na capital e os empreendimentos estão majoritariamente no interior, aumentando o custo da formalização.

3) questões tributárias ao se formalizarem como cooperativas

A partir da formalização, os EES passam a ter que arcar com uma série de custos tributários e em grande parte não estão suficientemente consolidados para fazê-lo. Este fato somado a já presente fragilidade econômica de muitos dos empreendimentos torna premente discutir uma espécie de imposto progressivo conforme o porte e o público da cooperativa, aos moldes do que ocorre com as micro e pequenas empresas, senão a própria aceitação de que cooperativas sejam incluídas na lei 123/2006 (Super Simples) conforme proposto pelo deputado Pepe Vargas e em tramitação no Congresso Nacional. De fato, a realidade é que ainda se carece da adequada conceituação e definição de ato cooperativo, conforme indicado pela Constituição federal. A Constituição brasileira (art. 146) prevê o “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo” e uma lei complementar que o defina, ainda não aprovada pelo Congresso. Hoje a definição de ato cooperativo se dá por instruções normativas da Receita (ou via decisão judicial) e mesmo assim apenas para setores economicamente mais consolidados do cooperativismo, como as cooperativas agrícolas ou as cooperativas de crédito. As cooperativas de trabalho, por outro lado, carecem de uma definição adequada de ato cooperativo, dificultando que muitas delas se formalizem como tais. Com essa realidade, a atual estrutura tributária favorece a elisão e sonega-

ção para alguns segmentos economicamente consolidados, e dificulta o fortalecimento de outros, em especial os ramos ligados aos movimentos sociais

De fato, a lei que regulamenta o cooperativismo atualmente em vigor (5.764/71) foi redigida no período da ditadura militar, quando a realidade do cooperativismo brasileiro quase se resumia às cooperativas agroindustriais. Com a ampliação e diversificação do cooperativismo brasileiro em um novo contexto histórico, tanto do cooperativismo como da sociedade brasileira pós-Constituição de 1988, faz-se premente a construção de um novo marco regulatório para o cooperativismo.

Além disso, alguns dispositivos da lei 5.764/1971 foram, em nosso entender, derrubados pela Constituição federal de 1988, como a unicidade de representação, uma vez que a Constituição prevê a liberdade de associação. Contudo, como ainda não foi substituída a lei, as confusões jurídicas em torno de alguns temas ainda permanecem.

Dessa maneira, é necessário desenvolver instrumentos que busquem ultrapassar esses desafios que dificultam a formalização dos empreendimentos econômicos solidários, realizando não apenas uma reformulação da chamada lei geral do cooperativismo, mas também a criação de um marco jurídico amplo que dê conta da atual realidade das experiências brasileiras, trazendo para o campo do direito aquilo que já se apresenta como uma realidade social e econômica.

Já faz mais de 20 anos que existem projetos de lei no Congresso Nacional que têm por objetivo instituir uma nova lei geral do cooperativismo. Contudo, devido aos conflitos existentes na sociedade, naquilo que chamamos acima de luta de classes, e dos diversos interesses existentes, até hoje não se votou nenhuma alteração na lei do cooperativismo.

O próprio governo federal, na gestão do presidente Lula (2003-2010) percebeu a necessidade de construção de um novo

marco jurídico do cooperativismo e encaminhou ao Congresso Nacional minuta de projeto de lei no sentido de subsidiar os senadores para a construção de uma nova lei geral do cooperativismo, assim como dois projetos de lei do Executivo que propõem um novo tratamento tributário para o cooperativismo brasileiro.

Contudo, acreditamos que sem a aliança e mobilização dos sujeitos sociais (da sociedade civil e do Estado) interessados em uma nova lei do cooperativismo – democrática e incluyente – os interesses daqueles sujeitos que preferem manter o atual marco jurídico permanecerá triunfando.

3.2. Lei das Cooperativas de Trabalho

Pelo menos desde 2003 está sendo discutida pela sociedade brasileira a necessidade de uma regulamentação específica para as cooperativas de trabalho. Essa discussão é motivada pelo enorme crescimento desse tipo de cooperativas nas últimas décadas.

Esse crescimento, apesar de ter uma causa principal comum – as enormes mudanças econômicas e sociais que levaram a profundas transformações no mundo do trabalho, aumento do desemprego e precarização do trabalho no decorrer das décadas de 80 e 90 do século XX – teve como consequência dois processos distintos em torno do cooperativismo de trabalho: por um lado, a criação de cooperativas de trabalho por parte de trabalhadoras e trabalhadores que foram excluídos do mundo do trabalho formal e buscaram a partir de sua auto-organização criar empreendimentos coletivos e solidários para gerarem seus trabalhos e renda por cooperação e associação; por outro, a utilização da forma jurídica das cooperativas nos processos de terceirização e subcontratação como instrumentos para burlar a legislação trabalhista e precarizar o trabalho, o que deu origem às chamadas “cooperfraudes” ou “coopergatos” e que precarizou milhares de trabalhadores no Brasil.

Não vem ao caso pelo espaço desse artigo aprofundar as características dessa realidade e desse fenômeno que, embora com idênticos nome e origem, tem motivações e consequências bem diferentes. Cabe apenas destacar que essa realidade levou a sociedade brasileira – sujeitos da sociedade civil (sindicatos, apresentação do cooperativismo, entidades de apoio à Economia Solidária etc.), agentes estatais etc. – a discutir a necessidade de construção de um marco regulatório específico para o cooperativismo do trabalho⁴.

Dessa maneira, o esforço de construção de um novo marco regulatório específico para as cooperativas de trabalho tem uma dupla motivação: por um lado, reconhecer e conceituar juridicamente as cooperativas de trabalho, possibilitando-lhes segurança jurídica, uma vez que a legislação cooperativista em vigor hoje no Brasil, a Lei 5.764 de 1971, não dá conta de regular a realidade

⁴ Em 2003, o grupo de trabalho sobre micro e pequenas empresas, autogestão e informalidade do Fórum Nacional do Trabalho tirou como diretriz que se deveria revogar o artigo 442 da CLT (artigo que abriu as portas para a utilização da forma jurídica das cooperativas para burlar a legislação trabalhista) e no lugar dele propor uma lei específica que regulamentasse o cooperativismo de trabalho. A partir dessa recomendação do Fórum Nacional do Trabalho o governo federal, particularmente o Ministério do Trabalho, iniciou um amplo processo de discussão interna do governo assim como com o Poder Judiciário e com entidades da sociedade civil relacionadas com o tema (entidades da Economia Solidária, sindicatos, cooperativas de trabalho). Como fruto desse processo foi encaminhado em 2006 ao Congresso Nacional um projeto de lei que tem como objetivo regular as cooperativas de trabalho. Por 5 anos o Congresso Nacional tem debatido esse projeto, que foi apensado a outros dois projetos que já existiam no parlamento de autoria de deputados (deputado Pompeo de Mattos e deputado Walter Barrelli) com o mesmo objetivo de regular as cooperativas de trabalho. Desde então um novo ciclo de discussão se abriu no Congresso Nacional. Depois de muito debate, muitas polêmicas e muita negociação, no momento de redação desse texto, o projeto de lei de regulamentação das cooperativas de trabalho está pronto para ir para votação final na Câmara dos deputados, mas sem data marcada.

das cooperativas de trabalho que crescem e proliferam a partir dos anos 80 do século XX. Por outro lado, busca-se regular as cooperativas de trabalho para breçar o processo de precarização do trabalho que se abriu a partir da pura utilização dessa forma jurídica para burlar a legislação trabalhista.

Na verdade, a discussão de fundo é se cabe construir uma legislação específica para as cooperativas de trabalho, relacionando-as ao direito do trabalho e ao mundo do trabalho, ou não.

A realidade vivida pela sociedade brasileira nas últimas décadas, fruto da crise da sociedade salarial (Castel, 1998) e das metamorfoses do trabalho (Antunes, 2003) fez com que surgissem tanto formas solidárias de cooperação no trabalho, como também a proliferação das chamadas “coopergatos”. Considerando, portanto, que as cooperativas de trabalho estão inseridas nas dinâmicas e conflitos próprios do mundo de trabalho, parece ser necessária uma regulação própria que as faça dialogar com esse mundo já extremamente regulado, configurando-se em um dos pilares dos direitos sociais que se deve buscar construir no século XXI.

Ou seja, podemos dizer que tem sentido propor uma regulamentação das cooperativas de trabalho devido à relação que estas têm com o chamado mundo do trabalho – e, portanto, com os próprios direitos trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora – e com os processos e modificações que este mundo do trabalho vem passando nas últimas décadas, particularmente o processo de precarização.

Para combater a precarização, as entidades responsáveis pela fiscalização do trabalho e parte da justiça do trabalho procuram delimitar uma área do mercado de trabalho como sendo exclusiva do trabalho assalariado por suposto protegido. Outra área seria própria do trabalho autônomo, dentro da qual estaria o trabalhador cooperador, ou seja, o autônomo associado.

Esta distinção cria um mercado de trabalho monopolizado pelo capital, ou seja, qualquer pessoa que queira vender seus ser-

viços nesta área do trabalho dito “subordinado” tem de encontrar um empregador que o contrate. O que fica patente no caso do TAC (Termo de Ajuste de Conduta) da União com o Ministério Público do Trabalho: a maior parte do mercado público de serviços terceirizados fica proibida a cooperativas; só intermediários de mão de obra capitalistas têm acesso a ele. Essa realidade imposta pelo TAC tem inviabilizado a existência de uma série de cooperativas.

Desta maneira, o direito à auto-organização do trabalho fica prejudicado. O trabalho explorado pelo capital é imposto como o normal, face ao qual o trabalhador não tem opção.

No nosso mundo jurídico o trabalhador de uma cooperativa é classificado como um trabalhador autônomo e por sua vez este é entendido como mais próximo de um empregador do que de um trabalhador. Argumenta-se assim que, por serem autônomos e, portanto, “senhores” do seu trabalho, não cabem a estes trabalhadores os direitos do trabalho. Caímos aí numa série de armadilhas jurídicas e conceituais que estão longe de refletir a realidade.

O trabalhador de uma cooperativa de trabalho é ao mesmo tempo dono “associado” da cooperativa e trabalhador dela. Assim, não pode ser confundido nem com o trabalhador empregado, pois é “dono do negócio” nem com o trabalhador autônomo, pois ele “trabalha para a cooperativa”. É neste sentido que a experiência internacional vem chamando o trabalhador cooperado como possuindo uma dupla condição: o de dono e de empregado da cooperativa.

A Organização Internacional de Cooperativas de Produção Industrial, Artesanal e de Serviços (Cicopa), a partir da Recomendação 193 da OIT (Organização Internacional do Trabalho)⁵,

⁵ Na recomendação 193 da OIT, ao afirmar o papel dos governos no apoio ao cooperativismo, existe o seguinte item: os governos nacionais devem

afirma: “A relação do sócio trabalhador com sua cooperativa deve ser considerada como distinta da do trabalho assalariado dependente convencional e do trabalho autônomo”. A mesma Cicopa indica que os Estados nacionais

(...) reconheçam em suas legislações que o cooperativismo de trabalho associado está condicionado por relações trabalhistas e industriais distintas do trabalho dependente assalariado e do auto emprego ou trabalho individual independente e aceitem que as cooperativas de trabalho associado apliquem normas e regulamentos correspondentes.

Ao realizarmos estudos de legislação comparada podemos observar que estas diretrizes propostas pela Cicopa encontram correspondência em legislações nacionais. Assim, a OIT fez um inventário de legislações nacionais e regionais onde formulações semelhantes a da Cicopa estão presentes. Só como exemplo, o estudo de um consultor da OIT sobre a legislação cooperativa na França evidenciou que

(...) as cooperativas estão em geral fundadas sobre o princípio da dupla condição (...) Enquanto associado, o cooperador participa do lucro econômico, enquanto assalariado ele é regido pelo direito do trabalho e se beneficia de sua proteção (...) Se for fazer uma análise estritamente jurídica, está claro que com exceção das regras particulares expostas na 1ª parte, todo direito do trabalho aplica-se às Sociedades Cooperativas Operárias de Produção.⁶

“(b) assegurar que não se instituem cooperativas, ou sejam usadas, como artifícios para escapar a obrigações trabalhistas ou para mascarar relações de emprego, e combater falsas cooperativas que violam direitos trabalhistas, garantindo a aplicação da legislação trabalhista em todas as empresas”

⁶ Fonte: <http://www.oit.org.br/content/sobre-promo%C3%A7%C3%A3o-de-cooperativas>

Não cabe repetir outras legislações semelhantes, que são diversas (Itália, Espanha, Turquia etc.), mas afirmar que a compreensão dos trabalhadores cooperados como sendo trabalhadores que possuem uma dupla condição, a de donos associados da cooperativa e de trabalhadores dela, podendo e devendo assim incidir sobre estes obrigações e direitos da legislação trabalhista, é algo comum dentro da legislação de outros países.

De fato, só tem sentido propor um projeto de lei para as cooperativas de trabalho se formos buscar através deste projeto coibir o processo contínuo de precarização do trabalho, seja através das cooperativas fraudulentas (cooperगतos), seja através da precarização que trabalhadores associados se impõem em condições de mercado, e ao mesmo tempo fortalecer a possibilidade de trabalhadores se organizarem em cooperativas.

O instrumento utilizado pelos órgãos de fiscalização até agora para combater a precarização através das cooperativas de trabalho é a restrição da atuação em alguns mercados, particularmente o de serviços. Assim, como afirmam alguns, as cooperativas só podem funcionar através de “trabalho novo”, ou seja, argumentam que onde existe trabalhador subordinado (empregado celetista), cooperativas estão proibidas de inserir-se. Além de isso levar a uma reserva de mercado para as empresas tradicionais, vai em movimento contrário a qualquer política de desenvolvimento do cooperativismo, restringindo o lugar destas “às margens” e às situações de crises.

Uma lei de regulação das cooperativas de trabalho tem que buscar resolver esse duplo problema: por um lado criar um mecanismo para combater a precarização, por outro garantir o direito ao trabalho associado.

O projeto de lei hoje em tramitação no Congresso Nacional, em vias de ser votado, realiza isto ao entender os direitos trabalhistas como direitos humanos. Ou seja, os direitos do trabalho são irrenunciáveis, não podendo ser “negociados em contrato mercantil”. Só assim será possível combater a precarização.

Os principais argumentos contra essa proposta são de três ordens: uma conceitual, outra jurídica e outra econômica.

Conceitualmente questiona-se qual a caracterização do trabalhador associado. Argumenta-se que ele é um autônomo que não pode e não deve ter heteronomia em seu trabalho. Qualquer obrigação imposta a esses trabalhadores iria ferir sua autonomia e sua capacidade empreendedora. Esse argumento advoga que a cooperativa de trabalho nada tem a ver com a legislação trabalhista, por serem trabalhadores autônomos associados, donos de empresas e, portanto, devem ser regulados pelo código civil e não pela legislação trabalhista.

Estamos argumentando, ao contrário, que o trabalhador cooperador tem uma dupla condição, de associado da cooperativa e de trabalhador nela. Nesse sentido, ele não se confunde com o trabalhador autônomo nem com o trabalhador empregado.

Além disso, a discussão sobre o trabalhador de uma cooperativa ser um autônomo nos parece mais complexa. Considerando que autonomia é um conceito relacional, se é autônomo em relação a alguma coisa, o limite desse argumento é a inviabilização da cooperativa de trabalho, pois apenas pelo fato de uma assembleia de uma cooperativa determinar regras simples, como coordenação de trabalho entre cooperados, já seria ferida a autonomia destes. Apesar de parecer exagerado o argumento, o autor deste texto já ouviu exatamente esse discurso, com estes argumentos, de um fiscal do trabalho, para argumentar que se numa cooperativa houver delimitação de horário de trabalho já existe subordinação.

Assim, a proposta de expansão de direitos aos cooperados, por um lado, coloca limites sim a cooperativa na possibilidade de rebaixar a remuneração do trabalho a limites considerados socialmente não aceitáveis, mas mantém a autonomia de definir os valores acima deste patamar.

Além disso, como afirmamos, não se pode pensar as cooperativas de trabalho e os trabalhadores associados como um

mundo à parte e dissociado das questões e embates do mundo do trabalho e de suas transformações nas últimas décadas, e portanto de sua própria regulação, sob o risco de ser funcional para os processos de exploração do trabalho que o cooperativismo de trabalho surgiu justamente para negar.

Juridicamente argumenta-se em primeiro lugar que a legislação trabalhista existe apenas para regular a relação capital/trabalho, e a situação de “hipossuficiência” do trabalho em relação ao capital, cabendo assim sua lógica apenas para o trabalho subordinado. Esse argumento não se sustenta, em primeiro lugar, quando aceitamos a dupla condição do trabalhador cooperado, ou seja, ele não é autônomo em relação à assembleia, ele tem que coordenar seu trabalho com os outros associados e com os contratos estabelecidos. Mas acima de tudo não se sustenta se entendermos o direito do trabalho como um direito humano, ou seja, de caráter universal, que parece ser o caminho seguido pelas organizações internacionais e pelo próprio Brasil quando prevê os direitos do trabalho nos direitos fundamentais do cidadão, ou seja, de todos. Dessa maneira, a questão não é, na complexidade de relações do trabalho existentes hoje, como delimitar as fronteiras onde os direitos são aplicáveis ou não, mas justamente ampliar os direitos e construir novas institucionalidades que deem conta dessa ampliação.

Outro argumento jurídico diz respeito à necessidade de distinção clara entre o trabalhador subordinado, conforme previsto no artigo 2º e 3º da CLT e o trabalhador de uma cooperativa. Afirma-se que ao se expandir os direitos para os trabalhadores de cooperativas a capacidade de realizar essas distinções será mais difícil. Isto pouco importa, se ambos forem sujeitos dos mesmos direitos.

Um último argumento jurídico diria respeito à inconstitucionalidade do artigo, uma vez que a Constituição federal versa que não haverá intervenção do Estado na cooperativa. Na nossa compreensão este artigo versa a não interferência na dinâmica e na vida interna da cooperativa. Se não fosse assim e se fôssemos levar

este artigo ao pé da letra, o Estado não poderia construir nenhuma legislação para as cooperativas, pois qualquer delas, mesmo que seja obrigando a realização de assembleias anuais, seriam intervenções do Estado na cooperativa. Como não é esta nossa compreensão, entendemos que o Estado não deve intervir nas dinâmicas e decisões das cooperativas, mas não pode se furtar a regulá-las.

Por fim, existem os argumentos de ordem econômica, ou seja, que as cooperativas de trabalho, ou a grande maioria delas, não sobreviveriam se a ampliação dos direitos para os trabalhadores de cooperativas fosse colocada em prática imediatamente.

Esse de fato parece ser o problema mais delicado enfrentado pelo projeto de lei em vias de votação. Se de fato o objetivo do projeto, por um lado, é evitar que se utilize a cooperativa para precarizar o trabalho, por outro, como afirmamos, é possibilitar o desenvolvimento e apoio ao cooperativismo de trabalho. Não se pode, em torno de um dos objetivos, relevar o outro.

Dessa maneira, não deve ser a intenção de uma nova lei inviabilizar as cooperativas de trabalho, mas sim trabalhar para seu desenvolvimento e consolidação, não restringindo o mercado para elas e tampouco aceitando que sejam utilizadas para precarizar o trabalho.

Foi no sentido de contemplar esses dois objetivos – desenvolver o cooperativismo de trabalho e propor formas de se evitar a precarização – que se propôs que se atrelasse ao projeto um Programa Nacional de Fomento ao Cooperativismo de Trabalho (Pronacoop), tendo em vista habilitar essas cooperativas a proporcionar condições de trabalho decente a seus membros. Assim, o Estado, a partir de políticas de apoio e fomento, deve oferecer condições para que as cooperativas se desenvolvam economicamente, de modo a propiciar a seus trabalhadores condições de trabalho decente.

Em suma, uma nova lei do cooperativismo do trabalho deve buscar dar segurança jurídica a ele. Isso significa dar maior

clareza à conceituação jurídica desse tipo de cooperativa, contemplando suas especificidades. Além disso, deve fortalecer suas instâncias democráticas. Nesse sentido, o projeto atualmente em tramitação prevê a realização de um número maior de assembleias anuais em relação aos demais tipos de cooperativas, desburocratiza a convocação de assembleias e prevê quoruns mais representativos.

O projeto prevê ainda, considerando a dupla condição dos trabalhadores cooperados, que a cooperativa deve garantir condições de trabalho decente, prevendo a expansão de direitos do trabalho previstos no artigo 7º da Constituição federal aos trabalhadores cooperados.

Por fim, para não inviabilizar a cooperativa com a expansão destes direitos, deve-se garantir que o Estado, a partir dos fundos públicos, disponibilize condições de desenvolvimento econômico para as cooperativas de modo que elas tenham condições em propiciar aos seus cooperados esses direitos.

Após anos de debates e discussões, chegou-se a um relativo consenso entre os interessados – sindicatos, cooperativas de trabalho e seus órgãos de representação, auditores, procuradores e magistrados da Justiça do Trabalho – em torno de uma lei do cooperativismo do trabalho conforme exposto acima. Resta efetivá-la de modo que uma nova página do cooperativismo de trabalho no Brasil se abra.

4. “E da luta que se faz a lei”: a Lei da Economia Solidária⁷

Outro campo de discussão e atuação que se constitui em torno do chamado marco jurídico da Economia Solidária não

⁷ Uma primeira versão deste texto foi redigida pelo autor como subsídio para as discussões sobre a lei da política pública de Economia Solidária que foram realizadas no Conselho Nacional de Economia Solidária.

tem mais a ver com as formas “societárias” que os EES vão assumir e como serão reconhecidos os trabalhadores associados, mas sim a regulação do próprio Estado que desenvolva ações e políticas que garantam o direito ao trabalho associado.

Há aproximadamente três décadas a Economia Solidária vem crescendo no Brasil como uma forma de organizar a atividade econômica baseada no trabalho associado, na propriedade coletiva dos meios de produção, na cooperação e na autogestão. Como tal, uma parcela significativa da população brasileira tem se organizado em empreendimentos econômicos solidários, gerando assim trabalho e renda, combatendo a pobreza e propiciando modelos de desenvolvimento socioeconômico incluídos, justos, sustentáveis e democráticos. Contudo, esse importante movimento de parcelas crescentes da sociedade brasileira ainda carece do reconhecimento de seus direitos e de políticas públicas que fomentem este instrumento e política de desenvolvimento.

As primeiras políticas públicas de Economia Solidária remontam à segunda metade dos anos 1990, quando municípios e governos estaduais passaram a criar estruturas e desenvolver programas e ações com vistas a apoiar e fomentar a Economia Solidária. A partir de 2003, também o governo federal passa a desenvolver políticas estruturadas para apoiar a Economia Solidária no Brasil.

Desde que essas políticas começaram a ser desenvolvidas, um tema permanente tem sido como institucionalizá-las, ou seja, como fazer com que essas políticas sejam incorporadas pela estrutura do Estado, para que, ao invés de políticas transitórias, se perenizem.

Contudo, é importante destacar que institucionalizar uma política é muito mais do que lhe dar permanência no tempo. Mais do que uma estratégia particular de um governo, trata-se de compreendê-la enquanto direito dos milhões de homens e mulheres que vivem e fazem a Economia Solidária no Brasil, e, por-

tanto, enquanto dever do Estado de dispor dos instrumentos que efetivem este direito.

A história recente do Brasil também mostra que a lei em si não cria a realidade. Porém, a lei é a representação de uma realidade de lutas e processos históricos de mobilização social. Por isso, ela é um importante instrumento de luta para que a sociedade civil organizada possa reivindicar o reconhecimento de direitos perante a estrutura do Estado.

Nesse sentido, a presente proposta pretende ser uma síntese do que os diferentes sujeitos sociais esperam da ação do Estado em relação à Economia Solidária, apresentando uma agenda para que o Estado brasileiro atue no apoio a ela.

Dessa maneira, o primeiro grande objetivo de um projeto de lei para institucionalizar uma política nacional de Economia Solidária seria o de reconhecê-la, bem como reconhecer o trabalho associado a ela, como um direito, constituindo um instrumento de mobilização que propicie que segmentos da sociedade reivindiquem este direito perante o Estado. Mas não podemos esquecer um segundo grande objetivo de uma lei dessa natureza, que é o de dar condições jurídicas para que o Estado desenvolva suas ações de apoio e fomento à Economia Solidária.

Assim, o projeto de lei da Economia Solidária atualmente em discussão tem quatro grandes eixos para dar conta desses objetivos.

O primeiro eixo é quanto às definições. O objetivo desse eixo é reconhecer juridicamente a Economia Solidária como uma realidade da sociedade brasileira, como direito dos sujeitos sociais que fazem a Economia Solidária, e como dever do Estado brasileiro de modo que este possa fomentá-la, cumprindo seus preceitos constitucionais. Trata-se de um capítulo de definições conceituais, onde se definirá o que é Economia Solidária e quem são os sujeitos de direito desta política

O segundo eixo é o da política pública de Economia Solidária, ou mais especificamente quais serão os instrumentos que o Estado deve desenvolver para garantir os direitos ao trabalho associado.

Depois de definir quem são os sujeitos de direito beneficiários da política pública de Economia Solidária e quais são os instrumentos e prioridades desta política, o terceiro eixo tem por objetivo delimitar o desenho institucional da política, ou seja, sua estrutura de gestão e execução, que nesse caso se daria por meio de um Sistema Nacional de Economia Solidária. Nesse sentido, trata-se de definir os entes (poderes públicos federais, estaduais e municipais e organizações da sociedade civil) que deverão integrar o Sistema e como se organizarão para desenvolver a política. Este eixo prevê também que as políticas de Economia Solidária devem contar com a participação da sociedade civil organizada na elaboração, acompanhamento, execução e avaliação das políticas. Dessa maneira, institucionaliza espaços de participação social no desenvolvimento das políticas públicas.

Por fim, depois de delimitar quem são os sujeitos de direito, de apresentar que ações o Estado deve desenvolver para garantir estes direitos, como o Estado deve se organizar, com a participação da sociedade civil, para que estas ações sejam realizadas, o último eixo prevê a criação de um fundo nacional de Economia Solidária que garantiria o financiamento dessas políticas e o acesso dos empreendimentos econômicos solidários aos fundos públicos.

Esse projeto de lei contendo esses quatro eixos foi elaborado no decorrer do ano de 2009 pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, que resolveu ofertá-lo para o governo federal e para o movimento de Economia Solidária.

O governo federal está atualmente analisando o projeto para seu posterior envio ao Congresso Nacional.

Já o movimento de Economia Solidária resolveu apresentar o projeto como uma proposta de iniciativa popular e tem realizado

uma ampla campanha pela coleta de assinaturas para isso. Dessa maneira, demonstra mais uma vez, que “é da luta que se faz a lei”.

5. Considerações finais

Buscamos neste artigo apresentar alguns dos principais temas e agendas que mobilizaram o conjunto da Economia Solidária em torno do seu marco jurídico. Estas leis apresentadas não contemplam a totalidade das leis que foram discutidas no ultimo período, algumas delas ficarão de fora nesses “apontamentos”, mas representam provavelmente aquelas que envolverão os maiores conflitos e que mobilizarão o maior numero de sujeitos.

Como afirmamos no início deste texto, essas leis não são fins em si mesmo, mas sim aquilo que chamamos de arenas onde os embates da Economia Solidária estão sendo construídos no campo jurídico.

Isto porque, em primeiro lugar, diferente do que alguns dos chamados operadores do direito costumam acreditar, as leis e normas jurídicas estão longe de terem uma neutralidade e objetividade que buscam nos fazer crer. Ao contrário, como tive a oportunidade de discutir a partir de um contexto distinto (Sanchez, 2005), as leis não apenas se inserem num amplo campo de conflitos, no sentido thompsiano (1989), mas cada uma delas instaura novas arenas de disputas.

Em segundo lugar, casos concretos de diversos movimentos sociais têm demonstrado também que para se efetivar leis o processo de mobilização e pressão tem sido fundamental. Porém, dialeticamente, por mais que seja o instituído, ao se ter um determinado direito reconhecido legalmente, novas possibilidades de luta e mobilização se abrem.

Acreditamos que os movimentos sociais de maneira geral, e o movimento de Economia Solidária de modo particular, têm buscado se qualificar e realizar o enfrentamento também no

campo legal, nesse caso em busca de um marco jurídico que seja favorável ao desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários. Ao assumir esse campo como integrante das suas estratégias e objetivo das suas mobilizações, a Economia Solidária impulsiona inclusive a construção da sua identidade transformadora das relações sociais que caracterizam esse modo de produção.

Referências bibliográficas

- I CONAES. Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária. Documento Final, 2006.
- II CONAES. Documento Final da II Conferência Nacional de Economia Solidária, 2010.
- ANTUNES, Ricardo. A nova morfologia do trabalho e o desenho multifacetado das ações coletivas. In: SANTANA, Marco Aurélio & RAMALHO, José Ricardo (orgs). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Mercado de trabalho ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio & RAMALHO, José Ricardo (orgs). *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- SANCHEZ, Fábio José Bechara. *Identidade e conflito: A construção política dos “remanescentes de quilombo” do Vale do Ribeira*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2005.
- SILVA, Eduardo Faria. *A organização das cooperativas brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação*. Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Federal do Paraná, 2006.
- SINGER, Paul. *Uma utopia militante*. Repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.
- THOMPSON, E. P. La sociedad inglesa del siglo XVIII? Lucha de clases sin clases? In: *Tradición, revuelta y consciencia de clase: estudios sobre la crisis de la sociedade peindustrial*. Barcelona. Editorial Critica, 1989.

Uma gestão pública constitucional da Economia Solidária

Shirley Silveira Andrade

Introdução

Na discussão da economia Solidária e Gestão pública, espera-se a atuação de um Estado diferente, de um Estado democrático. Todavia, a palavra democracia tem sido utilizada ultimamente sem grandes precisões conceituais e políticas. Aqui não pretendemos fazer esta discussão, mas precisamos fazer alguns esclarecimentos.

Temos uma Constituição Federal (CF), a última de 1988, declarando o Brasil um Estado democrático, como se isto fosse feito pela legislação. Há uma série de direitos, de avanços legislativos que estão previstos em seu texto. E talvez um dos caminhos para efetivar a luta da classe trabalhadora seja a apropriação deste texto para utilizar como instrumento. Por isso, o objeto de estudo deste artigo são os princípios constitucionais de uma administração pública democrática. Temos clareza de que realizar uma gestão democrática não depende somente de previsão legislativa, mas uma vez que haja uma apropriação deste texto isto poderá ser cobrado de forma mais qualificada. Por isso, gostaríamos de esclarecer que percebemos as deficiências da Admi-

nistração Pública brasileira, não desconhecemos as questões de classe envolvidas e ainda que uma gestão democrática tem como base uma ideologia política. Portanto, a simples previsão constitucional não torna o Brasil um Estado democrático. Isto significa dizer que a implementação da política pública também segue os mesmos rumos. Mas afirmamos a importância da apropriação deste conhecimento legal.

Demonstraremos alguns instrumentos legais previstos na CF para a possibilidade de efetivarmos uma Administração Pública participativa, democrática, popular. Como ainda, tentaremos demonstrar aos gestores públicos a obrigatoriedade de sua aplicação. Daí sua relação com a aplicação de política de Economia Solidária que deve ser exigida nos mesmos termos. Por isso, nos detivemos na discussão dos princípios, já que são normas mais genéricas, são pautas políticas que direcionam tanto a interpretação de uma norma como a efetivação de uma política pública. Diante disto, este artigo está dividido em duas partes. Primeiramente, discutirá os princípios gerais da Constituição Federal. Posteriormente, os princípios específicos da Administração Pública.

Relação entre princípios e regras

Ao conceituar a função administrativa do poder público, Marçal assim a define:

É o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente e que se faz sob o regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional (Justen Filho, 2009, p. 37).

Observe que um ponto fundamental da ideia do autor é que a administração pública deve ter como objetivo promover os di-

reitos fundamentais. É uma atuação não por motivos egoísticos do gestor público, mas no sentido de promover os direitos para o desenvolvimento do ser humano com dignidade no sentido de não ser tratado como coisa, mas como ser pleno, insuscetível de redução. Para título de esclarecimento, utilizaremos o conceito de Marçal de Direitos fundamentais:

É o conjunto de normas jurídicas, prevista primariamente na Constituição e destinadas a assegurar a dignidade humana em suas diversas manifestações, de que derivam posições jurídicas para os sujeitos privados e estatais (Justen Filho, 2009, p. 81).

Percebemos que esta também é a lógica da Constituição Federal de 1988. Ela prevê, como a maioria da legislação, uma exposição de motivos, que se denomina de preâmbulo.¹ Lá já há a previsão de vários direitos sociais que devem ser seguidos. Eles também se encontram espalhados nos artigos constitucionais. É sobre alguns deles que gostaríamos de falar neste momento. Mas antes é necessário fazer uma diferenciação entre regras e princípios, já que este artigo tem como objeto os princípios.

Há na legislação brasileira pelo menos dois tipos de normas que se diferenciam em vários aspectos. De um lado temos os princípios, de outro temos as regras. Isto também está na Constituição Federal, como em várias legislações brasileiras. E a impor-

¹ Preâmbulo: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia nacional constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa (*Vade Mecum*, 2010, p. 7)

tância da sua discussão é muito grande, principalmente quando há conflito entre as normas.

Marçal prevê que o princípio seria a consagração de valores, é uma exteriorização de uma diretiva finalística de cunho deontico, já as regras se configuram como a imposição de uma dentre diversas alternativas de conduta (2009, p. 50). Shecaira dá mais importância ainda quando diz que o princípio é o fundamento nuclear de um sistema normativo, eles são normas universais e abstratas que se aplicam a todos os ramos do direito (Shecaira, Correa Junior, 2002, p. 71).

É como se o princípio fosse uma norma genérica, que expressa valores que precisam ser ponderados e aplicados no nosso caso na gestão pública em face da Economia Solidária. Por exemplo, há a previsão no artigo 37 da CF, que será tratado mais especificamente a frente, do princípio da moralidade na gestão pública. Isto é genérico, precisa ser interpretado conforme cada caso. Mas a regra sobre a improbidade administrativa é clara, prevendo não somente o conceito da infração, mas sua punição caso o agente a viole. Como o caso do agente público que dispensa licitação quando ela é obrigatória (art. 10 da Lei 8.429/1992).

Identificar uma norma como regra e princípio é importante, pois, uma vez que haja conflito entre os princípios um deles pode deixar de ser aplicado em um caso concreto, mas continuar valendo no ordenamento jurídico, enquanto que com a regra não acontece do mesmo jeito, já que ela é mais direta. E para o que se propõe este artigo, é de suma importância nos apropriarmos da utilização dos princípios. Até porque uma regra que contrarie um princípio previsto na CF é invalidada. No nosso sistema, a CF é a norma hierarquicamente superior, se a regra viola o valor consagrado no princípio, ou se a atividade do gestor público o viola, pode ser anulada sua atuação.

Princípios constitucionais

Assim, privilegamos neste debate a discussão sobre princípios, pois apesar da importância das regras, já que possuem uma previsão mais direta de como agir ou não, através dos princípios é possível um maior questionamento e legitimação legal das políticas públicas.

Além da previsão do preâmbulo, dos artigos 1º ao 7º da CF, temos princípios fundamentais que devem ser respeitados em todas as áreas do direito. Logo no artigo primeiro podemos apreender os princípios da democracia, dignidade da pessoa humana, cidadania, valores sociais do trabalho, a soberania. Selecionamos por ter uma relação mais direta com o tema.

Como são princípios genéricos, que podem ser utilizados em qualquer área do direito, iremos apenas conceituá-los para refletirmos sua utilização na gestão pública. Primeiro o princípio da democracia. Compreendemo-lo de forma genérica como uma ampliação da participação e possibilidade de intervenção no poder estatal (Radin, 2009, p. 6.016). Isto significa a necessidade de participação efetiva dos trabalhadores na implementação da política pública de Economia Solidária. Para ser uma gestão democrática, é necessária a consulta das necessidades destes grupos, como uma construção conjunta da implementação da política.

Isto implica o respeito à cidadania, que não pode se constituir meramente no direito ao voto, mas na participação, inclusive direta como o questionamento através de ação popular. A soberania

Caracteriza-se por um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que sejam voluntariamente aceitas e estejam em pé de igualdade com os poderes supremos dos outros povos (Caetano 2008 *apud* Moraes, 2009, p. 59).

A dignidade da pessoa humana junto com o princípio da democracia são os fundamentos da ordem jurídica brasileira. Se o objetivo da administração pública é a promoção dos direitos fundamentais, ela tem como centro a defesa da pessoa humana de forma digna. Este princípio é tão importante que ele consta de legislações internacionais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Um ser humano para ser digno necessita de vários direitos seus respeitados, o trabalho é um deles. Através do trabalho formamos nossa identidade como humanos e nos reconhecemos no processo de formação. A Economia Solidária deve proporcionar isto, principalmente, em um momento histórico no qual o emprego é escasso. Momento propício para questionar a relação entre emprego e trabalho. O que a Economia Solidária deve garantir é o trabalho. E a dignidade do ser humano tem completa relação com o respeito aos valores sociais do trabalho em discussão.

Além do mais, respeitar a dignidade é respeitar os direitos fundamentais. Falando legalmente, não há dignidade humana se não há trabalho, se não há moradia, se não há educação. Um Estado que respeita a dignidade da pessoa humana é aquele que produz um ambiente onde o ser humano tem capacidade de desenvolvimento em várias dimensões. Uma decisão do STF já estabeleceu a impenhorabilidade de bens fundamentando-se no princípio da dignidade da pessoa humana.

O bem de família- a moradia do homem e de sua família – Lei 8.009/90, art. 1º – essa impenhorabilidade decorre de constituir a moradia um direito fundamental. Interpretação gramatical que objetiva a evolução dos institutos da impenhorabilidade no sentido de preservar a dignidade da pessoa humana, compreendida nesta a dignidade da família (Moraes, 2009, p. 62).

Portanto, a implementação da Economia Solidária deve ser um instrumento de efetivação da democracia e a dignidade da

pessoa humana. Isto significa dizer respeito aos princípios constitucionais.

Princípios específicos da administração pública

Além da previsão de princípios genéricos, a CF tem um título específico sobre a administração pública, onde em seu artigo 37² ela prevê expressamente os princípios da administração pública direta e indireta: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como nortes da gestão pública. Começemos pelo primeiro.

O princípio da legalidade inverte a lógica privada. Dentro das relações sociais, a máxima “o que não está proibido está permitido” não pode ser aplicada à gestão pública. Até pela previsão do artigo 5º, II da CF, de que alguém somente é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se estiver previsto em lei. Retirar esta frase Daí virem tantas dificuldades. O gestor público somente pode agir se há a previsão de uma norma jurídica. Seja ela um princípio, seja uma regra. Mesmo que não haja uma previsão expressa do princípio, é possível apreendê-lo pela interpretação. Marçal esclarece quando diz que “a ausência de disciplina jurídica tem de ser interpretada como ausência de liberação para o exercício de algum poder jurídico” (2009, p. 130), no caso da Administração Pública. Todavia é bom ressaltar que não se pode ter uma visão reducionista da discussão da legalidade, pois a função da administração pública é a promoção do exercício dos direitos fundamentais. Diante disto, é importante ressaltar a necessidade de amplitude para interpretação deste princípio.

² Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (VADE MECUM, 2010, p. 22)

Por isso, a importância de questionar o que é esta norma jurídica. Há o artigo 59 da CF³ que prevê as situações de produção normativa pelo Poder Legislativo. Mas não se pode limitar o princípio da legalidade a estes atos. A compreensão é que essa fonte vai mais além. O próprio contrato administrativo pode ser fonte legal, regulamentos, a própria sentença judicial podem se enquadrar nisto (Grau, *apud* Justen Filho, 2009, p. 132), como até mesmo o edital de uma licitação. Na própria gestão pública, são criados atos normativos que fundamentam a atividade administrativa. Essa visão interpretativa mais ampla é necessária, pelo fato do dever do poder público de efetivação dos direitos fundamentais. Se o gestor público não consegue encontrar fundamento na sua atuação no corpo de normas que está abaixo da constituição, os princípios constitucionais podem ser este fundamento. O núcleo central é a efetivação dos direitos fundamentais.

Um exemplo de um caso já julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) onde não havia uma regra expressa emitida pelo Poder Legislativo a respeito do nepotismo, foi julgado no sentido de concretizar princípios constitucionais. No julgamento de Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12, o STF considerou válida a resolução n. 7^a do Conselho Nacional de Justiça que impusera vedação de nepotismo no Poder Judiciário. Este regulamentou e efetivou concretamente normas constitucionais, como

³ Art. 59: O processo legislativo compreende a elaboração de: I- Emendas à Constituição; II- leis complementares; III- leis ordinárias; IV- leis delegadas; V- medidas provisórias; VI- decretos legislativos; VII- resoluções.

⁴ Art. 3º É vedada a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que venha a contratar empregados que sejam cônjuges, companheiros ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, de ocupantes de cargos de direção e de assessoramento, de membros ou juízes vinculados ao respectivo Tribunal contratante, devendo tal condição constar expressamente dos editais de licitação.

o princípio da moralidade que veremos mais adiante. Portanto, a lei é vista dentro de uma concepção ampla.

É importante observar que os princípios estão muito relacionados, mas é necessário diferenciá-los para uma melhor hermenêutica constitucional. Isto acontece muito na relação entre o princípio da moralidade e da impessoalidade, bem como na relação entre o princípio da legalidade e os demais. Partindo deste liame entre moralidade e impessoalidade, Di Pietro defende que o princípio da impessoalidade teria duas dimensões. Por um lado, está relacionado com a finalidade pública. Em suas palavras “a administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é o interesse público que deve nortear o seu comportamento” (2009, p. 67). Mas por outro lado, a autora defende que significa a responsabilidade objetiva do agente público. Quem realiza os atos é uma pessoa, mas sua responsabilidade é do órgão ou entidade administrativa da administração pública que faz parte. Portanto, a impessoalidade tem como meta a defesa do interesse público e da igualdade. Tratar as pessoas de forma igual é uma questão central na impessoalidade. O agente público não deve beneficiar pessoas específicas, deve implementar as políticas públicas para efetivar o Estado Democrático de Direito.

Quando nos referimos à moralidade, isso parece está muito próximo, já que uma postura ética leva em conta a impessoalidade. Mas acreditamos que há uma diferença. A moralidade administrativa, segundo Di Pietro, é a honestidade. Implica saber distinguir o bem e mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o honesto e o desonesto (2009, p. 76). Acreditamos serem bem esclarecedoras as palavras abaixo: “o que se deve buscar para a perfeita aplicação do princípio da moralidade é o confronto de todos os elementos do ato administrativo com as regras éticas da administração” (Oliveira, 2011).

Portanto, o princípio da moralidade está muito próximo do agente honesto, que proporciona a efetivação dos direitos fundamentais. Há muita relação com os motivos, os objetivos e a destinação dos atos administrativos. Eles precisam ter boa-fé e honestidade. Se vão ser eficientes ou não discutiremos em outro ponto, mas para serem morais precisam ser de boa-fé.

Importante observar ainda que o princípio da moralidade não se confunde com o da legalidade. Até porque uma lei pode ser contra a moralidade e por isso inconstitucional. O que pode ser chamada a atenção é o fato de que as punições para quem fere o princípio da moralidade devem estar previstas na legislação. Como já há a previsão da lei de improbidade administrativa, lei 8429/1992. Mas independente disto, um ato administrativo que contrarie a moralidade é passível de anulação. Observe a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito de responsabilidade por danos causados pela infração ao princípio da moralidade:

O funcionário pode e deve ser chamado à responsabilidade pelos danos materiais causados, não apenas ao erário, mas também à moralidade, ofensa nascida de desprimoroso comportamento. A lesividade ao patrimônio moral da administração não pode ser premiada pelo esquecimento. Existe a responsabilidade de indenizar (Moraes, 2009, p. 775).

Até já se aventou, pela sua importância, pela lógica da Administração pública, onde há a necessidade de agente público estar calcado em uma norma jurídica, que o princípio da legalidade seria o mais importante de todos. Mas na verdade acreditamos que ele é submetido ao controle material de todos os outros. Não é necessário haver apenas uma norma jurídica para que o gestor possa agir, é preciso que esta norma respeite a impessoalidade, a eficiência, a moralidade e a publicidade. Portanto, a legalidade está submetida ao respeito aos demais princípios.

O princípio da eficiência, como os demais, não é muito simples de ser conceituado. Pois tem muita relação com as atividades do gestor. Di Pietro o define sob duas dimensões. Primeiro sobre o modo de atuação do agente público do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, com o objetivo de alcançar os melhores resultados (2009, p. 82). A questão é que resultados seriam estes. Falamos até agora sobre o objetivo central da gestão pública ser a promoção dos direitos fundamentais. A eficiência tem completa relação com isto, ser eficiente é utilizar os melhores meios para que seja a máxima eficiência do exercício destes direitos.

Um exemplo interessante é o caso de instauração de rádios comunitárias. A associação de Comissão Comunitária Barrense, de Uruguaina/RS pediu à União, através do Conselho Nacional de Telecomunicações, autorização para que funcionasse. Passado mais de um ano, entretanto, não houve qualquer manifestação do poder público. Essa omissão vinha causando evidente prejuízo à associação, inviabilizando a atividade. A falta de manifestação vinha, ainda, em contrariedade ao disposto na lei 9.784/99, que prevê que a administração pública federal deve decidir os procedimentos administrativos no prazo de 30 dias, prorrogáveis por igual período. O Estado não se manifestou, por isso a associação ingressou com a ação judicial para a garantia de funcionamento da rádio, ainda que sem autorização administrativa, ficando a salvo seus equipamentos de apreensão através de via judicial (Gomes e Fritzen, 2011). Portanto, neste caso, o Estado não promoveu o direito fundamental à informação, manifestação e comunicação por sua ineficiência, que neste caso significou o desrespeito a prazos e a não manifestação diante de um pedido. A associação agiu de forma correta porque a omissão do Estado não automaticamente lhe fornecia autorização de funcionamento, foi necessário questionar a omissão administrativa judicialmente.

O princípio da publicidade vem corroborar com as questões de um Estado democrático e cidadão, no qual, para limitar o poder estatal é necessário o conhecimento por parte da sociedade dos atos do poder público. Ele exige a ampla divulgação dos atos da administração pública. Temos a confirmação disto com a nova legislação publicada em 18/11/2011, a lei 12527. Além do incentivo à publicidade dos atos públicos, ela regulamenta o acesso à documentos públicos que seriam considerados como secretos. Cria um rol de categorias e quanto tempo, a partir de produção, estes documentos podem ficar inacessíveis. Mas a publicidade não se limita a acesso a documentos, mas acesso a atos do gestor. Acesso a assistir reuniões, acesso a informações do gestor, ampla divulgação dos editais de licitação e de pesquisa de preços. O cidadão não tem somente direito a acesso à informação como o gestor tem obrigação de publicizar esta informação para assegurar a igualdade.

Infraconstitucionais

Falaremos agora de mais alguns princípios que não estão expressos na CF, mas que têm sido muito utilizados nas decisões e estão previstos na lei 9784/1999⁵. Além dos princípios já previstos no texto constitucional, o art. 2º desta lei ainda prevê o de interesse público, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros. Mas aqui foram escolhidos estes para discussão devido à direção deste artigo e sua mais direta relação com a Economia Solidária.

Uma das questões importantes que têm sido discutidas é a relação entre o interesse público e o privado. As correntes mais

⁵ Art. 2: A administração pública obedecerá entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

clássicas defendem que a administração pública deverá sempre privilegiar o interesse público sobre os individuais. A gestão pública teria como função assegurar aqueles interesses. Di Pietro diz textualmente, sem muita problematização, que “os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais” (2009, p. 65).

Mas há objeções interessantes a respeito desse posicionamento. Marçal coloca algumas questões que ele acredita aprofundarem o conceito de interesse público. Primeiro, a questão de que não se deve confundir interesse público com interesse estatal. Nem com o interesse do agente estatal. Nem com o interesse da maioria. Nem com o interesse da sociedade como se ela fosse um somatório. Marçal defende que não há que se discutir a atividade administrativa sob a supremacia do interesse público, mas da viabilidade dos direitos fundamentais, até porque ele defende:

O critério de supremacia do interesse público não permite resolver de modo satisfatório os conflitos, nem fornece um fundamento consistente para as decisões administrativas. Mais ainda, a determinação do interesse a prevalecer e a extensão dessa prevalência dependem sempre da avaliação do caso concreto (2009, p. 67).

Refletindo sobre o assunto, percebemos que as ideias de Marçal soam mais próximas de um país plural como o nosso. Não há um único interesse, há um conjunto de grupos sociais que tem diferentes interesses. Como fundamentar a atividade do gestor público predominantemente com a discussão do interesse público? Isto acaba sendo uma visão distorcida das relações. Defender um único interesse seria contrariar as possibilidades da diferença. Por isso, os conflitos é que devem direcionar a análise da supremacia, de qual interesse deve prevalecer no momento, o que já vem sendo reconhecido pelos tribunais. O STF já ordenou que o Estado comprasse medicamentos importados com preços que

não são acessíveis. Quando o poder público alegava que a compra deste material iria comprometer o orçamento, portanto, o interesse público deveria se sobrepor ao direito fundamental previsto no art. 6º da CF do direito à saúde. Mas o STF privilegiou o exercício do direito fundamental à saúde, ou a vida. Portanto, o critério utilizado por Marçal é que “não há interesse público prévio anterior à atividade decisória da administração pública” (2009, p. 70), os casos devem ser analisados.

O princípio da proporcionalidade, de origem alemã, é um grande auxílio no sentido da interpretação das normas jurídicas e na aplicação de princípios. Conforme já vimos, a atividade do gestor público é bem difícil devido ao fato de lidar constantemente com conflitos, não somente conflitos sociais, mas conflitos normativos. E vimos que da legalidade é de onde ele parte para poder realizar os atos administrativos. Quando discutimos princípios partimos de pontos extremamente conflituosos. Se por um lado a CF fala em liberdade, também prevê situações como a perda de propriedade por parte do particular. O princípio da proporcionalidade auxilia na decisão de qual princípio deve prevalecer para que o gestor decida no sentido de promover os direitos fundamentais. Marçal chega a dizer que “não é possível extrair a solução pelo exame abstrato das normas, o intérprete deve avaliar os efeitos concretos e efetivos a aplicação da norma” (2009, p. 76). Este princípio é muito útil, principalmente, na questão em que há conflitos entre princípios. No caso citado da compra dos remédios, o que deve prevalecer é o direito individual ou coletivo. É nisto, em ponderar, que a proporcionalidade auxilia.

Diante disso, passemos a tentar compreender a aplicação do princípio da proporcionalidade. Primeiro ponto: a proporcionalidade é analisada a partir da comparação entre alternativas. Seria utilizar uma técnica para tentar estabelecer qual seria a solução mais adequada para aquela situação. O primeiro aspecto a ser

analisado é o da adequação. Necessário refletir qual a finalidade da atividade administrativa. A alternativa escolhida deve ser a que melhor atinja esta finalidade. Um segundo aspecto seria utilizar as providências que estão disponíveis para atingir o fim. Ou seja, os meios adequados. Depois, deve ser escolhida a medida que cause menor onerosidade possível, e por final, deve-se analisar se esta escolha está compatível com os valores do ordenamento jurídico (Marçal, 2009, p. 74-80).⁶

Um exemplo interessante a se debater é se o gestor tem opção entre realizar a licitação ou não, e se ele deve ter uma boa motivação para esta realização. Isto pode ser um dos pontos de discussão com a Economia Solidária. Os grupos que trabalham com esse tipo de lógica têm muita dificuldade de participar de uma seleção de licitação, pela demora, pelos prazos, pelo rigor, pela burocracia. Se o gestor público estiver em uma situação em que a licitação pode ser dispensada como prevê as situações da lei 8666/1993 ou em demais leis especiais ele deve assim fazer para respeitar o princípio da proporcionalidade.

O princípio da razoabilidade tem muita relação com a proporcionalidade. Mas ele pode ser compreendido como a exigência de escolhas sensatas e racionais para realização da atividade administrativa, dando legitimidade ao ato. O princípio da proporcionalidade se qualifica enquanto coeficiente de auferição da razoabilidade dos atos estatais – como postulado básico de contenção dos excessos do poder público (Moraes, 2009, p. 75). Estes três princípios tratados podem auxiliar bastante as decisões do gestor público.

⁶ Observa-se essa preocupação com a relação entre meios e fins na lei 9.784/1999: Art. 2º § único: nos processos administrativos serão observados os seguintes critérios: VI- adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Não explícitos: são constitucionais

Os princípios dos artigos 37 estão previstos de forma expressa na CF. Mas é possível, e foi criada pela literatura e jurisprudência, princípios que não estão previstos expressamente, como os próprios princípios tratados no item anterior que, apenas estão previstos na legislação infraconstitucional.

Esses princípios não estão previstos expressamente, mas nem por isto deixam de ser obrigatórios. O art. 5º, § 2º, da Constituição Federal prevê:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Portanto, mesmo que os princípios não estejam expressos no texto constitucional, eles podem ser constitucionais, desde que não contrariem os que estão explícitos. Os próprios princípios citados no item anterior podem ser considerados como constitucionais, pois eles reafirmam a eficiência quando se precisa encontrar a forma menos onerosa de realizar a finalidade do ato administrativo, por exemplo.

Conclusões

Temos a opinião de que fundamentar uma gestão democrática apenas em um argumento de autoridade constitucional não é exato, nem corresponde a uma posição onde há a necessidade de posturas políticas e ideológicas para implementar este tipo de gestão. Mas o debate constitucional é um instrumento de luta que pode ser utilizado. É um instrumento técnico para que a gestão participativa tome rumo. Afinal, se fôssemos um país realmente democrático, não haveria necessidade de uma legislação que obrigasse a isto.

A gestão pública deve ser participativa não porque há uma previsão constitucional que assim o diz. Não é porque a lei a obriga que a defendemos, mas é porque ela é um instrumento de libertação dos trabalhadores. Mas como vivemos em uma luta de classes, a apreensão da legislação se torna um instrumento importante para a luta. E a utilização dos princípios constitucionais pode levar a isto.

Referências bibliográficas

- DI PIETRO, Silvia. *Direito administrativo*. 22^a ed. São Paulo: Saraiva 2009.
- GOMES, Marcio Schlee; FRITZEN, Caroline Milano. *O princípio da eficiência na Administração pública: uma visão constitucional*. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/18897/principio-da-eficiencia-na-administracao-publica>>. Acesso em 30 de outubro de 2011.
- MARÇAL FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- RADIN, Rodrigo André. *Estado e administração pública como espaço de participação democrática no Brasil: uma reflexão sobre a necessidade de uma gestão pública compartilhada*. Anais do XVII Congresso do Conselho de pós-graduação e pesquisa em direito. Maringá-PR, 2009, p. 6.010-6.023. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/anais_fortaleza.html>. Acesso em 30 de outubro de 2011.
- OLIVEIRA, Saulo de Nascimento dias de. *O clientelismo em decorrência da distribuição discricionária de cargos comissionados: um ato de improbidade que ofende o princípio da moralidade administrativa*. Disponível em <www.jusnavigandi.com.br>. Acesso em 30 de outubro de 2011.
- SHECAIRA, Sergio Salomão; CORRÊA JUNIOR, Alceu. Teoria da Pena: finalidades, direito positivo, jurisprudência e outros estudos de ciência criminal. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2002.
- VADE MECUM. 9^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Quem controla o Estado brasileiro: o capital rentista e a dívida pública

Henrique T. Novaes

Édi A. Benini

Introdução: “44% do orçamento de 2010 comprometido com a dívida”?

Este artigo pretende socializar com os leitores algumas das nossas inquietações a respeito da composição do orçamento brasileiro. Trata-se de uma síntese didática realizada para os alunos do curso de especialização em Gestão Pública e Sociedade.

Ele pretende reforçar a necessidade de compreendermos e debatermos, em sala de aula, as razões que levaram o Estado brasileiro a gastar cerca de 44% do seu orçamento de 2010 com a dívida pública, bem como explicitar e entender seu caráter, a partir de uma análise sistêmica dos tipos e volumes de gastos do fundo público expressos no orçamento estatal.

Temos percebido que as políticas sociais têm sido debatidas sem se prestar atenção ao peso das mesmas no orçamento brasileiro, o que pode distorcer a realidade, isto é, a compreensão do todo ou do conjunto das políticas públicas ao longo do tempo e os seus efetivos propósitos políticos. Ao mesmo tempo, não olhar para a dívida pública significa ignorar uma das faces do capital financeiro, uma forma de acumulação hegemônica na realidade atual.

Já vimos em outros artigos que uma classe dominante é mais imponente na medida em que consegue colocar seus interesses como sendo interesses de todos. Nesse sentido, dívidas contraídas por frações da classe dominante (famílias abastadas, corporações “brasileiras” ou transnacionais em nome do “progresso”, do “desenvolvimento”, da “geração de trabalho e renda”) tornam-se dívidas do país como um todo. Esta é uma das máximas do capitalismo: acumulação privada do capital e socialização dos prejuízos. Afinal, porque uma dívida que não foi contraída pelos trabalhadores deve ser paga por eles? Por que 80% da população deve trabalhar diariamente para pagar uma dívida impagável?

Na primeira parte do artigo fizemos um breve panorama do capitalismo sob hegemonia financeira, isto é, o papel dos fundos de pensão, das seguradoras, bancos e corporações financeirizadas. Na segunda parte procuramos fazer um retrospecto da dívida brasileira a partir do regime militar (1964-1985) para em seguida caracterizar o período recente. A terceira parte analisa o “impacto” dos serviços da dívida sobre as políticas públicas..

Um panorama do capitalismo sob hegemonia financeira e suas formas de manifestação

No prefácio do livro “Finança Mundializada”, Chesnais (2005) procurou identificar os “atores chave” da fase recente do capitalismo. Para ele, estes são principalmente as instituições financeiras não bancárias, também chamadas de investidores institucionais, fundos de pensão, fundos de aplicação coletivos e sociedades seguradoras, assim como empresas financeiras especializadas que gravitam em torno delas.

A centralização das rendas não investidas na produção e não consumidas – alinhadas em bloco sob a etiqueta muito enganosa de “poupança” – permitiu que essas instituições se tornassem proprietárias-acionistas de um novo tipo de empresa e deti-

vessem, ao mesmo tempo, elevados volumes de títulos da dívida pública, de forma que os governos se tornaram seus “devedores”. Chesnais conclui o prefácio da seguinte forma:

Certamente (...) a liberalização e a mundialização financeira deram aos mais importantes proprietários de ações e obrigações – as grandes fortunas de família (...) mas sobretudo os investidores institucionais (e os administradores que neles existem em abundância) – os meios de influir sobre a repartição da renda em duas dimensões essenciais: a distribuição da riqueza produzida entre salários, lucros e renda financeira, e a da repartição entre a parte atribuída ao investimento e a parte distribuída como dividendos e juros. Como as duas determinações da repartição afetam o nível do investimento e comandam o emprego e o crescimento, é difícil imaginar um poder maior da finança (Chesnais, 2005, p. 27).

Sauviat (2005), refletindo sobre o capitalismo financeirizado e suas consequências para os trabalhadores, observa que na realidade o novo poder acionário pouco desestabilizou o poder de controle dos administradores de empresa. Em face do objetivo fixado de maximização do valor acionário para responder às exigências dos mercados e à intensificação da concorrência, não são os interesses dos assalariados que guiam a política dos dirigentes da empresa.

Ao contrário, estes privilegiam esquemas que vão ao encontro das “preferências” dos investidores, tais como a redução de custos, a reestruturação dos grupos em torno de segmentos de atividade mais rentáveis, os programas recorrentes de recompra de ações etc.

O novo contexto levou a uma segmentação crescente do mercado de trabalho e ao aumento das desigualdades no estatuto e na remuneração dos assalariados. Sauviat destaca que as empresas “inovadoras”, simbolizadas pelas empresas do Silicon Valley, não escaparam dessa tendência. Elas também têm sua parcela de empregos precários, ao lado de empregos que beneficiam os seg-

mentos mais educados de uma mão de obra no plano dos “mercados internos” ou de “mercados profissionais” cada vez mais internacionalizados – trabalhadores precários bem remunerados enquanto estão empregados, mas cuja vida profissional é comandada pela obrigação de gerar permanentemente essa precariedade. Assim, uma empresa como a Microsoft emprega 6 mil trabalhadores temporários ao lado de 20 mil regulares, que chamam a si mesmo de “permatemps”¹ (Sauviat, 2005, p. 126-127).

Se fizéssemos uma pesquisa nas ruas, é bem provável que as pessoas iriam reduzir o capital financeiro a capital bancário, ignorando outros tipos de capital financeiro destacados por Sauviat e Chesnais nas linhas acima. Para nós, o capital financeiro cria e difunde uma ideologia, ou melhor, tenta e em alguma medida consegue fazer com que todos os cidadãos acreditem que: a) só existe capital bancário e que este é imprescindível para o funcionamento da sociedade, isto é, esta ideologia naturaliza os juros; b) os meios de comunicação do capital ou não falam sobre as outras faces do capital financeiro ou as naturalizam, mais uma vez colocando algo que pode ser superado como algo imprescindível para a “sociedade”, para o “desenvolvimento”².

O capital bancário está presente no cotidiano de todos nós, ainda que poucas pessoas parem para refletir sobre a transformação do *homo economicus* de Adam Smith em “*homo endivi-*

¹ “Permatemps” são trabalhadores classificados com temporários ou provisorios que recebem salários menores e menos benefícios do que os empregados regulares, ainda que executem as mesmas tarefas e permaneçam durante anos na mesma empresa (Sauviat, 2005).

² Sobre a relação da mídia do capital com o debate da dívida pública, basta lembrar a forma como esta tratou o problema nas eleições de 2010. Um repórter perguntou para um candidato de esquerda se o “calote” da dívida não estimularia as pessoas a deixar de pagar o que devem. Ele teve que dar uma explicação bastante didática para o problema, mas ainda assim, ficou no ar – para os expectadores – um sentimento de que devemos pagar e honrar as dívidas do “país”.

dadus” no século XX. Para ilustrar o papel do capital bancário na nossa vida, poderíamos pegar algumas informações do ano de 2005 divulgadas por José Assis, em pleno governo Lula, governo este que favoreceu como nunca a ditadura dos bancos, mas aparece no imaginário social como governo do povo:

Os balanços dos bancos relativos a 2005 acabam de ser publicados. Para um país que tem uma taxa de desemprego e subemprego de mais de 25%, é repugnante saber que, com base em operações fundamentalmente com títulos públicos, portanto descolados do circuito produtivo, o Bradesco teve um lucro de R\$ 5,514 bilhões, 80,2% superior ao de 2004; o Itaú lucrou R\$ 5,2 bilhões, com crescimento de 39%; e o Unibanco lucrou R\$ 1,838 bilhão, com aumento de 43,3% sobre o ano anterior (Assis, 2005).

No ano de 2010, o Itaú-Unibanco – agora como um banco fundido, tiveram lucro de R\$ 13,3 bilhões. O resultado ficou 32,3% acima do verificado no ano anterior. Em 2005, ainda segundo Assis, o Banco do Brasil e a Caixa também tiveram desempenhos excepcionais, o primeiro com um aumento de 37,4%, atingindo um montante de R\$ 4,154 bilhões, e o segundo, um banco “social”, lucrando R\$ 2,073 bilhões, com aumento de 46% sobre 2004. Só o Santander-Banespa, um estrangeiro que engoliu o filé *mignon* dos bancos estaduais estatizados, acusou redução, de 6%, sobre o lucro do ano anterior. Entretanto, embolsou nada menos que R\$ 1,643 bilhão, o que fará a alegria dos acionistas externos (Assis, 2005).

Ele ressalta que é importante fixar a atenção menos nos montantes do que nas taxas de crescimento do lucro. Pois estamos diante de um fato aparentemente extraordinário pelo qual o crescimento do PIB desaba de 4,9% em 2004 para 2,3% em 2005 e, assim mesmo, os bancos acusam aumentos extraordinários de lucro de até 80%. Há, nisso, evidentemente, uma aberração. Os bancos e outras instituições financeiras estão avançando

sobre partes crescentes da renda nacional em detrimento do setor produtivo, especialmente do trabalho (Assis, 2005).

Bernardo e Pereira (2004) escreveram o livro “Capitalismo Sindical”. O título do livro já nos ajuda a entender seu conteúdo: o crescimento exponencial dos fundos de pensão dos trabalhadores pertencentes ao alto proletariado e o controle que muitos sindicatos detêm sob diversas atividades cotidianas. Poderíamos citar a terceirização do trabalho realizada pelos sindicatos israelenses e controle dos postos estratégicos de algumas corporações por representantes indicados pelos fundos de pensão, etc³.

Para citar alguns exemplos, o Previ – fundo de pensão dos trabalhadores do Banco do Brasil – é o maior fundo de pensão da América Latina. O Funcef, da Caixa Econômica Federal, o Real Grandeza, dos aposentados de Furnas. Nos cálculos de Livia Godoi (2010), o Previ detém cerca de 20% da Embraer, empresa controlada majoritariamente por investidores estrangeiros.

Os fundos de pensão controlam grandes corporações, investem na construção de usinas hidrelétricas, usinas de álcool, *shopping centers*, controlam a indústria de armamentos, mineradoras, pinturas raras e uma vasta gama de setores e campos que é difícil inventariar. É praticamente impossível encontrar um setor que não esteja dominado pelo capital financeiro.

Segundo informações da Agência Brasil de Notícias de 11 de Janeiro de 2010: “MPF aciona empresas de Paulo Octávio [ex-vice-governador do Distrito Federal] por possíveis prejuízos à Funcef e à Caixa”.

Cinco ações cíveis foram propostas na Justiça Federal pelo procurador da República Carlos Henrique Martins Lima contra duas empresas do vice-governador do Distrito Federal (DF), Paulo Octávio (DEM) e dois ex-diretores do Funcef, o fundo de pensão dos funcionários da Caixa Econômica Federal, por irregulari-

³ Ver também o livro de Trópia (2010) sobre a Força Sindical.

dades na construção do Brasília Shopping. Tais irregularidades teriam gerado ao Funcef e à Caixa prejuízo de R\$ 27 milhões, dinheiro que deverá ser devolvido se as ações forem julgadas procedentes. O vice-governador é um dos acusados de envolvimento em um suposto esquema de pagamento de propinas a políticos do DF, desvendado pela Polícia Federal na Operação Caixa de Pandora. O esquema seria chefiado pelo governador José Roberto Arruda, cujo impeachment foi pedido pela seccional da Ordem dos Advogados do Brasil no DF. A Paulo Octávio Investimentos Imobiliários e a Principal Empreendimentos Imobiliários e Construções são as responsáveis pela construção do shopping.

Os ex-diretores do Funcef acusados de má gestão do dinheiro do fundo empregado na obra são Sergio Nunes da Silva (Administração, de outubro de 1993 a novembro de 1996) e José Carlos Barbosa de Moraes (Imobiliário, de novembro de 1996 a janeiro de 1999). O procurador Martins Lima está de férias, mas o Ministério Público Federal confirmou que as ações tratam de irregularidades como pagamentos antecipados indevidamente pelo término da obra e de taxas de administração não comprovadas.

De acordo com a Procuradoria da República, os prejuízos causados ao Funcef têm reflexos na Caixa Econômica Federal, que participa da administração do fundo e, por isso, ela também foi incluída nas ações pelo procurador. Inaugurado em 1997, o Brasília Shopping está situado em um dos principais pontos comerciais da Asa Norte de Brasília, no Plano Piloto da cidade. Autor: Jorge Wamburg – Repórter da Agência Brasil”

Ao lado dos bancos e fundos de pensão, devemos destacar também as seguradoras, uma outra face do capital financeiro. No Brasil, as seguradoras mais importantes são: Bradesco, Itauseg, Porto Seguro, SulAmérica, Mapfre, Aliança Brasil e Allianz.

Na crise de 2008, a AIG – maior seguradora norte-americana, diante da desvalorização de suas ações em cerca de 60%, foi “estatizada” pelo Federal Reserve. Calcula-se que os Estados Unidos tenham gasto cerca de 85 bilhões de dólares para salvar uma corporação que era um exemplo, ou melhor, um *case* de sucesso nos manuais de administração de empresas. Curiosamente,

depois de saneada dos “ativos tóxicos”, a corporação foi rapidamente “desestatizada”, um belo exemplo de socialização dos prejuízos e acumulação privada da riqueza. Algo parecido aconteceu com o Citibank e com a General Motors, outros *cases* exemplares de corporações bem-sucedidas que devem estar complicando a vida dos autores dos manuais de administração de empresas.

Para citar apenas dois exemplos “brasileiros” da ausência de fronteira entre capital “produtivo” e “improdutivo”, na crise de 2008 o grupo Bertin e a Sadia foram condenados por certas parcelas da sociedade brasileira por quererem “ganhar dinheiro através da especulação”. Marx diria que a passagem de D-M-D’ (dinheiro que se transforma em mercadoria para gerar mais dinheiro) para D-D’ (dinheiro gerando dinheiro sem passar pela esfera da produção) é uma evolução do capitalismo e não uma aberração. Neste sentido, podemos concluir que essas duas corporações são avançadas e não atrasadas ao ganharem dinheiro pela via da especulação e não da “produção”.

Utilizamos a palavra “produção” ou investimento “produtivo” entre aspas justamente porque são cada vez menos nítidas as fronteiras entre produtivo e improdutivo, nacional e internacional, legal e ilegal, cidade e campo, dívida pública interna e externa, indústria e campo. Para o último caso, basta lembrar o surgimento das agroindústrias.

Cabe ressaltar que estes acontecimentos se dão principalmente a partir dos anos 1970, num contexto de “crise estrutural do capital” (Mészáros, 2002). Neste momento histórico, partidos conservadores eleitos, pressionados pelo capital em função das quedas das taxas de lucro, passam a permitir a livre e instantânea circulação de capitais nas bolsas de valores no mundo inteiro. Ao mesmo tempo, inovações no setor de telecomunicações aumentam ainda mais o fluxo de capital na ciranda financeira e algumas corporações ou filiais serão fechadas ou irão promover a chamada realocização: busca de força de trabalho em várias

partes do globo terrestre, preferencialmente em regiões pouco sindicalizadas e de baixos salários que lhes permitam a superexploração do trabalho.

A dívida pública brasileira nos anos 1970-1980

Paulo Davidoff Cruz (1984), um dos especialistas brasileiros em dívida pública, afirma que o endividamento do Brasil e de outros países “em desenvolvimento” tem a ver com a expansão dos bancos do norte nos anos 1960. Estes foram atrás de clientes fora da Europa e Estados Unidos para manter a reprodução ampliada do seu capital.

Para Cruz (1984), o regime militar (1964-1985) estimulou irresponsavelmente o endividamento das empresas nacionais e estrangeiras num contexto onde o mundo dava sinais de diminuição do crescimento, principalmente nos anos 1970 e 1980. Uma das consequências disso foi o atrelamento da política econômica aos interesses dos banqueiros internacionais. Entre 1968-1973, o Brasil cresceu 10% ao ano e a dívida passou de 3,8 para 12,6 bilhões de dólares! No contexto do Brasil Grande-Potência, casamos a busca de crédito pelas empresas nacionais, estatais ou estrangeiras com a vontade de emprestar dos bancos internacionais que dispunham de crédito farto: “Por isso, nossa economia, da mesma forma que várias outras economias ‘em desenvolvimento’ foi invadida pelo capital financeiro internacional que buscava operações lucrativas em todos os cantos do mundo”, complementa Davidoff Cruz (1984, p. 42). Com a crise do petróleo de 1973, o preço das nossas importações aumentaram significativamente e houve um recuo das nossas exportações, o que dificulta significativamente o pagamento da dívida.

Davidoff Cruz destaca que para as empresas multinacionais foi um ótimo negócio tomar empréstimos externos. Isso porque a) o governo brasileiro garantia os juros externos mais

baixos que os internos e b) as facilidades do governo permitiam burlar a lei de remessas de lucros: “Muitos dos investimentos estrangeiros realizados no país pelas multinacionais foram registrados pelo Banco Central (...) como empréstimos, já que, com isso, era possível mandar maior quantidade de dólares de volta para a matriz (sob a forma de amortizações e juros) fugindo das restrições impostas pela lei de remessas de lucros” (Davidoff Cruz, 1984, p. 44).

O pesquisador Flávio Villaça (1986), num livro bastante didático intitulado “O que todo cidadão precisa saber sobre habitação” nos mostra a relação íntima entre geração de emprego, aquecimento da economia, construção civil e financeirização da economia no regime militar (1964-1985). Qualquer semelhança com o período atual do Brasil potência ornitorrinca é “mera” coincidência.

Ele cita Mário Trindade, um dos presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH), que cunhou esta frase:

...o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidade de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semiespecializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia... e dar trabalho às firmas parasitadas na economia brasileira.

Para Villaça, o BNH enquanto comandante da política habitacional, inovou em três aspectos em relação à política anterior: em primeiro lugar, a cabeça pensante e atuante de todo o Sistema Financeiro da Habitação é um banco, portanto uma instituição mais adequada a exercer a função básica de financiamento do que uma Fundação ou os órgãos previdenciários. Em segundo lugar, esse banco, com a instituição da correção monetária, resguardou-se de um dos males que havia provocado o fracasso da política anterior: a inflação. Finalmente – e aí está sua feição mais avançada em termos de capitalismo financeiro e monopolista de

Estado – ele passou a se reservar a posição de simples articulador da atuação dos intermediários financeiros que se desenvolveram entre ele e os beneficiários finais, livrando-se, depois que passa a ser banco de segunda linha, do “problema” (para ele) da habitação. Como dizia aquele professor primário: “Lecionar é ótimo: o que atrapalha são as crianças”, também poderia dizer o BNH: “Fazer política habitacional popular é ótimo; o que atrapalha é a habitação de baixa renda.” (Villaça, 1986).

Segundo este pesquisador, a grande característica inovadora do BNH é o fato dele não precisar de recursos do governo. Ele trabalha exclusivamente com recursos privados, a maioria absoluta dos quais capta através dos dois mecanismos de poupança que foram instituídos: a poupança voluntária (a das cadernetas de poupança, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) e a poupança compulsória representada pelos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O BNH capta esses recursos que são fundamentalmente dos assalariados – entrega-os a um setor produtivo (o da construção civil) e a um especulativo (o da promoção imobiliária) via intermediários (agentes financeiros) para promoverem a acumulação através da produção e venda de moradias próprias. Esses setores do capital ficam com as rendas e lucros auferidos dessa produção e desenvolvem, depois de acumular, os recursos aos seus proprietários iniciais (Villaça, 1986)⁴.

⁴ Ele também nos lembra uma belíssima declaração de Roberto Campos, um dos economistas mais conservadores da história da humanidade. Para Campos, a casa própria tem “... esta particular atração de criar o estímulo da poupança que, de outra forma, não existiria, e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem”. Para maiores detalhes sobre este debate, ver o artigo sobre Política Habitacional e Reforma Urbana nesta coletânea.

No ano de 2011, os países da zona do Euro perdoaram recentemente o pagamento de metade da dívida grega justamente para “acalmar” o mercado e prevenir um desastre parecido ao de 2008. A Irlanda perdeu o controle da sua própria moeda alguns meses atrás ao delegar implicitamente o controle do Banco Central para uma Comissão Europeia. Portugal, Espanha e Itália também possuem dívidas impagáveis que sustentam o capital rentista. Acreditamos que nem se quisessem pagar, estes países teriam condições em função do baixo crescimento e da concorrência mundial que impedem qualquer solução para a dívida dentro da órbita do capital. Para Virgínia Fontes (2010, p. 200):

o volume de recursos em circulação sobrepua a capacidade econômica e política de Estados, ainda que capital-imperialistas, de se contrapor a tais massas de capital concentradas, porém móveis, que impõem crescentes custos para garantir sua segurança (militares, policiais e jurídicas). A fuga para a frente através do endividamento estatal em escala delirante significa o comprometimento dos próprios Estados, de maneira direta, com a exacerbação da extração futura de valor.

François Chesnais (2011), um dos maiores especialistas em capital financeiro, publicou recentemente um livro com um título bastante sugestivo: “As dívidas ilegítimas - quando os bancos se apoderam das políticas públicas”. No seu artigo “A dívida pública, questão nevrálgica da luta de classes na Europa”, Chesnais (2010) afirma que os trabalhadores da Europa, mas especialmente dos EUA, estão submetidos a uma “tripla pena”: a pena da demissão, a pena do desaparecimento de seus direitos à pensão e pena relacionada a perda de suas residências.

Se nos anos 1950-1970 a “hierarquia estrutural do capital” ou o desenvolvimento desigual e combinado impediam que todos os países do mundo tivessem um orçamento confortável, agora, no capitalismo sob hegemonia financeira, isso é ainda mais difícil.

Alves (2011) tira as mesmas conclusões que nós a partir de uma reflexão sobre a socialização da barbárie. Para ele, a novidade é que ela não está mais circunscrita a periferia do capitalismo. Senão vejamos:

Ela não se restringe tão somente aos movimentos territoriais do neocolonialismo e imperialismo que acompanham a nova ordem global do capital sob a hegemonia político-militar dos Estados Unidos da América; nem ao “momentum” de interregno da acumulação de capital e crises de superprodução que caracterizaram o capitalismo histórico; nem apenas a exploração e espoliação vinculada diretamente ao trabalho estranhado e a produção de mercadorias. Os territórios da barbárie histórica – a barbárie inerente a civilização burguesa – extrapolam os registros socioterritoriais originais. Na verdade, a barbárie histórica permeia hoje, com a crise do capitalismo global, a totalidade do metabolismo social do sistema produtor de mercadorias. Com a crise estrutural do capital, o sociometabolismo da barbárie assume uma dimensão global, instalando-se no próprio núcleo territorial orgânico do sistema mundial do capital e centro dinâmico de acumulação de valor. Com a precarização estrutural do trabalho, que se torna traço ineliminável e recorrente da dinâmica social capitalista, a barbárie histórica em sua dimensão de barbárie social, aparece como crise da vida pessoal das individualidades de classe cada vez mais imersas na condição de proletariedade. É a crise pessoal que, nos marcos da nova precariedade salarial, decorre da insegurança social para adultos e corrosão da futuridade e frustração irremediável para jovens licenciados (Alves, 2011).

Funções da Dívida Pública: financiamento ou controle?

A justificativa clássica do endividamento, seja ele direcionado para um ente público ou privado, seria em primeira análise a de fornecer um capital inicial para investimento, de tal forma que o retorno desse investimento, no logo prazo, seria maior que a taxa de juros cobrada sobre aquele montante adiantado.

Com isso, temos uma suposta “interseção” entre uma lógica financeira, o preço do dinheiro no tempo (ou como alguns preferem denominar, um “aluguel” sobre o capital emprestado), com uma lógica produtiva de incremento da produção via investimentos.

Nessa visão, para uma empresa, uma análise de investimentos, grosso modo, precisaria levar em conta, de forma basilar, que o fluxo de rendimentos provenientes do capital emprestado seja maior que o fluxo de pagamentos dos juros e encargos decorrentes desse mesmo empréstimo.

Para o setor público a lógica não é muito diferente no seu raciocínio básico, ou seja, o endividamento público é justificado na medida em que os benefícios gerados superariam os encargos ou custos de tal empréstimo.

Entretanto, advogamos que tal argumento contém algumas problemáticas implícitas – como vimos anteriormente –, a) naturalizar a existência de corporações na história e no futuro da humanidade, dando a entender que sempre teremos que organizar a sociedade de tal forma, b) naturalização dos juros, c) conforme sua combinação crítica podem converter o caráter do endividamento público de mero mecanismo para “acelerar” o crescimento do produto societal, para um elemento financeiro orgânico ao capital, ou seja, um artifício de controle e subordinação.

Essa problemática diz respeito a algumas questões – e muitas indagações – não colocadas na relação endividamento/benefícios.

A primeira questão que podemos evidenciar está relacionada com as diferentes formas de se avaliar tal relação fundamental entre benefícios gerados e passivos impostos. O discurso dominante tende a ressaltar facetas parciais dessa problemática. Uma delas é a diferença entre estoque de dívida pública e produto interno bruto (PIB). Dessa forma, uma país estaria “sadio” financeiramente na medida em que o seu endividamento tivesse

uma boa relação com a sua capacidade produtiva. Outra visão explicita a capacidade de pagamento dos governos, ou seja, enquanto for possível o “equilíbrio” nas contas públicas no sentido de superávit primário (menos despesas e mais receitas), o endividamento público estaria sob controle.

Porém outra questão, pouco debatida e muitas vezes evitada ou mesmo ocultada conforme vimos nas páginas acima, diz respeito a própria forma e condições nas quais foram “captados” tais recursos e negociados os encargos correspondentes, ou seja, a origem do endividamento público, a forma de cobrança, o cálculo dos seus custos e os reais beneficiários da dívida (famílias abastadas, bancos e corporações). Ao lado dessa questão, também é igualmente confusa e, para dizer o mínimo, imprecisa, a aplicação ou propósito de tais empréstimos: que as corporações gerem emprego, para gerar consumo e assim criar círculo vicioso de consumo de massas.

Como consequência dessas duas questões primordiais, origem e propósito do endividamento público, temos a questão simultânea dos fluxos e estoques da dívida pública (e não uma visão parcial de um ou outro aspecto). Quanto aos fluxos, cabe indagar: até que ponto o seu “saldo” é efetivamente positivo? Ou seja, até que ponto os benefícios sistêmicos superam os passivos financeiros? E numa visão agregada, cabe ainda a análise não apenas de “estoque atual” da dívida, mas acúmulos no sentido do volume, historicamente pago, e o volume, historicamente, “recebido” deste processo - recebido no sentido do incremento econômico promovido por tais empréstimos.

Também caberia ressaltar, com a devida análise e ponderação: até que ponto o atual “desenvolvimento” econômico de um país se dá graças ao endividamento público?

Logo, somente articulando, adequadamente, diferentes dimensões do endividamento: origem, aplicação, fluxos, acúmulos, e finalmente, estoque e capacidade de pagamento, é que se-

ria possível afirmar o verdadeiro caráter da dívida pública, qual seja, o de financiamento do crescimento ou “desenvolvimento”, ou mero subterfúgio financeiro de controle e dominação do capital sobre os fluxos do fundo público?

Evilásio Salvador (2010) resgata as teorias de Francisco de Oliveira sobre a centralidade do fundo público no Brasil. Ele nos ajuda a compreender estas dimensões do endividamento. Para este pesquisador:

com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (Salvador, 2010).

Salvador (2010) também ressalta que o fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010 fornece pistas dos valores em disputa no fundo público brasileiro: R\$ 1.860.428.516.577,00. Excluindo o refinanciamento da dívida e orçamento de investimento das empresas estatais, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 1,170 trilhão. No entanto, quase um quarto

desse valor (R\$ 271 bilhões) está previsto para o pagamento de juros e amortização da dívida pública!, ou seja, destinado à esfera da financeirização da riqueza, beneficiando, conforme Pochmann (2007), apenas 20 mil famílias.

“Impacto” dos serviços da dívida sobre as políticas públicas

A financeirização da riqueza social significa, sobretudo, um deslocamento gradativo (e em princípio “ilimitado”), entre o produto concreto gerado nos diferentes processos produtivos, e a sua correspondente representação monetária. Tal “deslocamento” trata-se de um artifício para novos ciclos de apropriação privada de mais-valia social.

O endividamento público dos Estados Nacionais é parte desse processo de financeirização, situando-se como elemento central da sua sustentação sistêmica, ao passo que o “deslocamento” financeiro entre o produto, e a sua representação monetária, não tem nenhuma sustentabilidade econômica/material.

Um dos pilares ideológicos e práticos da financeirização da riqueza social diz respeito ao instituto dos juros, como sendo o “preço no tempo do dinheiro”. Ora, como é possível o dinheiro ter “preço” no tempo (ou seja, aumentar artificialmente a sua “quantidade”), se o mesmo é mera representação do produto social? Naturalmente que essa “imposição” do sistema privativo de acumulação – dinheiro como mercadoria – não é feita sem consequências, gerando as chamadas – e de certa forma, naturalizadas, dentro dessa prática e concepção ideológica – crises cíclicas do capital⁵.

⁵ Mais precisamente, para Marx (1983), no Livro III d’O *capital*: crítica da economia política: “O possuidor de dinheiro que quer valorizar seu dinheiro como capital portador de juros aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, torna mercadoria como capital; não só como capital para si mesmo, mas também para outros; não é meramente capital que o aliena, mas entre-

Nessa lógica, temos a confluência de processos que implicam a erosão das condições de se efetivar políticas públicas universais de plena proteção social – a consubstanciação do chamado Estado de bem-estar social. Ou até mesmo a destruição parcial ou completa do Estado do bem-estar social na Europa justamente para drenar recursos para “salvar” o capital financeiro.

Um desses processos diz respeito a própria crise de financiamento do setor público, uma vez que parcelas consideráveis dos recursos públicos disponíveis são direcionados para o pagamento dos serviços da dívida. Como vimos, em 2010, o orçamento federal brasileiro teve 44% dos seus recursos comprometidos com esses pagamentos.

Com essa pesada restrição, há efeitos de curto prazo, como também outros acúmulos do médio e longo prazo. No imediato, tem-se a alocação inadequada, e decrescente, do ponto de vista humano, de recursos para as políticas públicas em geral, comprometendo os seus resultados (eficácia), tanto em termos de abrangência como de qualidade.

gue ao terceiro de antemão como capital, como valor que possui valor de uso de criar mais-valia, lucro; como valor que se conserva no movimento e, depois de ter funcionado, retorna para quem originalmente o despendeu, nesse caso o possuidor de dinheiro; portanto afasta-se dele apenas por um período, passa da posse de seu proprietário apenas temporariamente à posse do capitalista funcionante, não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é alienado sob a condição, primeiro, de voltar, após determinado prazo, a seu ponto de partida, e, segundo, de voltar como capital realizado, tendo realizado seu valor de uso de produzir mais-valia (Marx, 1983). Nos Grundrisse, Marx também observa acertadamente que é impossível alterar o papel do dinheiro e dos bancos sem uma revolução nas relações de produção: “as relações de produção existentes e suas correspondentes relações de distribuição podem ser revolucionadas pela mudança no instrumento de circulação - na organização da circulação? Pergunta-se ainda: uma tal transformação da circulação pode ser implementada sem tocar nas relações de produção existentes e nas relações sociais nelas baseadas” (Marx, 2011, p. 74).

Nesse mesmo processo, porém com um acúmulo de médio e longo prazo, um novo conjunto de efeitos negativos vai surgindo, a começar pela depreciação da qualidade dos serviços públicos, gerando re-trabalho, desorganização e a própria depreciação das remunerações e das condições de trabalho dos servidores públicos em geral, impactando na desmotivação generalizada, bem como num comportamento organizacional defensivo e gradativamente alheio as demandas da população (Benini, Benini e Novaes, 2010). Em outros termos, temos um acúmulo crescente de vários pontos de ineficiência na execução das políticas públicas sociais e uma alta eficiência para questões relacionadas ao capital, principalmente ao capital financeiro.

Devido ao próprio caráter patrimonialista do Estado Brasileiro (Benini, Benini e Novaes, 2010), tais desequilíbrios e problemas são potencializados, ao passo que na medida em que a escassez dos recursos públicos tende a se ampliar, igualmente se amplia a disputa política por tais recursos, gerando novas distorções, tais como a disparidades entre as diferentes remunerações dos servidores públicos, inversão de prioridades ou priorização, no mínimo discutível, de alguns investimentos ou políticas, planejamento intersetorial desagregado e muitas vezes conflituoso, excesso de burocratização nos controles internos, especialmente na ponta da execução das políticas públicas, em conjunto com a fragilidade de controle social ou democrático sobre as principais rubricas de gastos do Estado.

Somando a esses processos, de âmbito interno ou na oferta das políticas públicas, há também efeitos diretos na sociedade, ou seja, nas “demandas” de políticas públicas.

Isso porque a financeirização da riqueza social, além de jorrar recursos públicos, por meio do instituto da dívida pública, para sua sustentação econômica (ou mesmo política), ela também é um mecanismo sistêmico de apropriação de mais-valia social.

Esse mecanismo é organizado pela cobrança dos juros (suposto preço do dinheiro no tempo) em diversas operações de crédito ou financiamento. A taxa de juros pode ainda variar conforme critérios de suposto risco de inadimplência do devedor. Porém, segundo esses mesmos critérios, a taxa de juros pode ter variações gritantes. Um clássico exemplo diz respeito a remuneração mensal que uma simples poupança permite, cerca de 0,67%, enquanto que a taxa do cheque especial, um tipo de “empréstimo emergencial”, é cobrada pelos bancos a taxas de 12% ao mês ou até mais que isso, isso para não falarmos dos juros praticados no cartão de crédito.

A primeira vista o crédito ou empréstimo aos consumidores seria um meio de estimular a demanda. Entretanto, enquanto sistema de financeirização da riqueza social, os fluxos de renda tendem a predominar no sentido inverso, ou seja, de depreciação progressiva da renda média dos trabalhadores.

Essa depreciação da renda média do trabalho vem a gerar uma série de dificuldades e demandas sociais, que se agrava severamente nos ciclos de crise econômica do capital, uma vez que em cada ciclo de crise há uma ampliação da taxa de desemprego e da precarização do trabalho, o que vem a elevar, consideravelmente, a demanda por políticas públicas de cunho compensatório ou emergencial, ao passo que também há uma nova erosão da base de financiamento dos direitos sociais, em larga medida vinculado ao trabalho assalariado formalizado.

Observamos então que a financeirização da riqueza social em nível mundial, em que um dos principais artifícios de sustentação é o endividamento público, produz “impactos” imediatos na capacidade de financiamento das políticas públicas de cunho social e vem a moldar, no médio e longo prazo, um tipo específico de desenvolvimento, na verdade de antidesenvolvimento. Isso porque o capitalismo sob hegemonia financeira só pode se sustentar através da concentração de renda, do

aumento do subemprego, do desemprego e da diminuição das políticas sociais.

Tal tipo de antidesenvolvimento, imposto por aquela configuração do sistema orgânico do capital, vem a aglutinar uma série de medidas e imperativos para, em ultima instância, sustentar os pagamentos do serviço da dívida, e com isso, reproduzir os ciclos de acumulação privativa de capital.

Dessa forma, busca-se compensar o financiamento insuficiente das políticas públicas em geral com políticas de cunho compensatório ou assistencialista, aumentar a eficiência produtiva do servidor público enquanto mero fator de produção (força de trabalho), e políticas econômicas centradas no superávit primário, ou seja, para garantir o pagamento constante da dívida pública, além de outras questões estruturantes, como a priorização do setor primário exportador (como gerador de divisas internacionais para “compensar”, do ponto de vista cambial, os pagamentos da dívida e as remessas de lucros ou dividendos), e alienação da política científica e tecnológica às corporações.

Fattoreli (s/d), uma das maiores especialistas brasileiras em dívida pública, afirma que os gastos com a política assistencialista chamada bolsa família corresponde ao pagamento de uma semana de dívida pública, o que é uma irracionalidade do ponto de vista humano mas racional para a reprodução da irracionalidade do capital. Para efeitos de comparação, o Brasil gastou no ano de 2010 2,8% do orçamento com educação e 44% para o pagamento ou rolagem da dívida⁶.

⁶ No Brasil, estamos presenciando uma campanha para o “Gasto de 10% do PIB com Educação”. Esta campanha é importante, mas com pouco significado na falta de transformações qualitativas e de uma revolução brasileira. Neste sentido, o aumento espetacular do orçamento da FINEP serve de ilustração. Se é verdade que este aumento é gigante, também é verdade que apenas 1% dos gastos desta instituição foi para os movimen-

Logo, a efetividade das políticas públicas, enquanto consubstanciação de um eixo democrático fundamental – para o povo – ou seja, a priorização do financiamento público do bem-estar social, é gravemente estrangida e limitada. No entanto, isso não significa dizer que estamos defendendo o controle do capital ou uma suposta “humanização do capitalismo”. Concordamos com Mészáros (2002) quando este intelectual afirma que a atual fase do sociometabolismo do capital só pode se reproduzir através da produção de barbárie e que o capital é incontrolável. Diante disso, não queremos o retorno de um capitalismo “industrial” ou de um Estado do bem-estar social impossível de ser generalizado, que gerou emprego para parcelas da humanidade mas barbárie para a periferia do capitalismo. Nossa luta deve ser pela construção de um sociometabolismo que aponte para a “economia comunal”, para uma sociedade sem classes sociais, sem exploração, sem Estado e consequentemente sem juros e rentismo.

Como resposta a tais limitações, impostas pelo sistema orgânico do capital, é que surgem diversos movimentos sociais contestando a legitimidade de tais processos de endividamento das nações.

No Equador, Rafael Correa solicitou uma auditoria da dívida cidadã para então equacionar com o povo o que deve ser considerado “justo”. Como sempre, os auditores encontraram de tudo na dívida. No Brasil, a instituição que tenta explicitar este problema é a “Auditoria Cidadã da Dívida”. Para debater esta questão na câmara dos deputados, foi formada uma comissão no ano de 2010 que envolveu principalmente o deputado Ivan Valente (Psol – SP) e mais algumas instituições que têm pouco poder de interferência nos rumos da nação. Não é preciso dizer que esse debate não avançou.

tos sociais, cooperativas, habitação social, incubadoras de cooperativas, a chamada Tecnologia Social.

Conclusão: limites estruturais para a efetividade da gestão pública

Podemos inferir, com base no conjunto de dados e argumentos apresentados aqui, que o caráter do endividamento público diz respeito a uma forma sofisticada de capital que suga os fluxos constitutivos do fundo público.

Além disso, é importante compreender como o capital rentista convence e coloca grandes parcelas dos trabalhadores para remunerar este tipo de capital, ainda que os trabalhadores não tenham consciência disso.

Num primeiro plano, como parte desse complexo, temos o próprio caráter patrimonialista e burocrático dos Estados Nacionais, que confere um peso decisório amplo e quase irrestrito a um certo grupo de agentes econômicos, em relação a maioria da população, que participa apenas de maneira pontual e ritualística, dentro dos restritos espaços políticos que a democracia representativa permite. Este é um dos motivos da falência da democracia burguesa.

Ao lado disso, há um amplo processo ideológico de construir e manter certos “consensos sociais”, entre eles, a visão superficial de que dívida sempre é um “problema do devedor”, uma vez que este ou não soube aplicar o seu empréstimo, ou foi simplesmente um “mau pagador”, logo, quaisquer questionamentos sobre a validade da dívida pública são imediatamente taxados de “calote”. Esse consenso, forjado por frases curtas e de efeito, bem como a sua reiterada repetição nos grandes meios, impede um debate aprofundado e a tomada de consciência da população sobre as reais problemáticas do “endividamento público”, com isso, mantém-se um envolvimento político alienado, que apenas se limita a escolher líderes e representantes e que não questiona sobre as macro decisões políticas e a irracionalidade do modo de produção capitalista sob hegemonia financeira.

Logo, temos aqui um processo sociometabólico do capital que implica, simultaneamente, severas restrições econômicas, para o financiamento do bem estar social e a superação do sistema produtor de mercadorias, elemento chave para a perpetuação do rentismo. Junto com a alienação política, estes elementos são a causa estrutural que impede que a gestão pública, enquanto organização coletiva do interesse público, seja de fato “pública” ou “para o povo”, e se reduz a mero elemento de “gerenciamento” do *status quo*, no qual sua própria “ineficiência” e pouca eficácia são regulados na medida de manutenção da ordem, e não sob imperativos populares, e legítimos, de superação do capital.

Referências bibliográficas

- ALVES, G. *Barbárie social e dever humano dos homens*. 2011. Obtido em <http://boitempoeditorial.wordpress.com/2011/10/31/barbarie-social-e-dever-humano-dos-homens/>.
- ASSIS, J. C. Lucro bancário. Campinas, *Jornal Correio da Cidadania*, 2005. <http://www.correiodacidade.com.br/antigo/ed517/eco2.htm>. 2005. Retirado em out. de 2011.
- BERNARDO, J.; PEREIRA, L. *Capitalismo sindical*. São Paulo: Xamã, 2004.
- BRUNHOFF, S. *et al. Las finanzas capitalistas: para comprender la crisis mundial*. Buenos Aires: Herramienta, 2009.
- CARCANHOLO, R.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 20, n° 1, 1999.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. Introdução. In: CHESNAIS, F. (org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 25-34.
- _____. A dívida pública, questão nevrálgica da luta de classes na Europa. *Revista O Olho da História*, n. 15, Salvador (BA), dezembro de 2010.
- _____. *As dívidas ilegítimas – quando os bancos se apoderam das políticas públicas*. 2011. http://www.ocomuneiro.com/nr13_03_francoischesnais.html.

- _____. *Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*. Paris: Raisons d'agir, 2011.
- COUTROT, T. Organização do trabalho e financeirização das empresas: a experiência europeia. *Outubro*, Campinas, n.12, 2005.
- DAVIDOFF CRUZ, P. As origens da dívida. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, vol.1, n. 2, São Paulo, set. 1984.
- FATTORELLI, M. O manejo da dívida pública. In: SICSÚ, J. (org.). *Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, 2011.
- FERREIRA, M. R. J. Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado – 1990 a 2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (orgs.). *O Brasil sob a nova ordem. A economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FONTES, V. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.
- GODOI, L. M. *O capital ganha asas – reestruturação produtiva no setor aeroespacial – o caso da Embraer*. Marília, Unesp, Dissertação de Mestrado, 2006.
- LAPYDA, I. *A “financeirização” no capitalismo contemporâneo – uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey*. São Paulo, USP, Dissertação de Mestrado, 2011.
- MARX, K. *Grundrisse*. São Paulo: Boitempo editorial, 2011.
- _____. *O capital: crítica da economia política*. Livro III. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- POCHMANN, M. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade da renda do trabalho no Brasil. In: SICSÚ, J. (org.) (2007). *Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Revista de Serviço Social* n. 104, out.dez/2010.
- SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, F. (org.) *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005, p. 109-132.
- SICSÚ, J. (org.). *Arrecadação: de onde vem? E gastos públicos: para onde vão?* São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

TRÓPIA, P. V. *Força Sindical: política e ideologia no sindicalismo brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Ed. Global, 1986.

Vídeos

“Capitalismo – uma história de amor”. Diretor: Michael Moore, 2010.

“Cleveland *versus* Wall Street”. Diretor: Jean-Stephane Bron, 2010. Entrevista com Maria Lúcia Fattorelli, auditora cidadã da dívida pública. www.youtube.com/watch?v=XMJM3ErWfMk

“Inside Job” (“Trabalho Interno”). Diretor: Charles Ferguson, 2010.

“Wall Street – poder e cobiça”. Diretor: Oliver Stone, 1987.

“Wall Street: Money never sleeps”. Diretor: Oliver Stone, 2006.

Parte 6

Experiências de políticas públicas para o trabalho associado no Brasil e na Argentina

O estado da arte das políticas públicas de Economia Solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção¹

Introdução

Ângela Schwengber

Em 2002, durante o Fórum Social Mundial, numa troca de experiências entre os gestores que estavam presentes, achamos que seria interessante fazer um levantamento do que existia de experiências de políticas públicas de fomento à Economia Solidária em municípios e governos estaduais no Brasil, para que pudéssemos tanto referenciar novas iniciativas como, enfim, conhecer melhor o que estava sendo feito. Naquele momento novos

¹ Este texto é parte do Capítulo 3 do livro *Políticas públicas de Economia Solidária. Por outro desenvolvimento*, organizado por Medeiros, Alzira; Schwengber, Angela e Schiochet, Valmor, publicado pela Editora Universitária da UFPE, em 2006. A publicação foi uma parceria entre a Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária, a Secretaria Nacional de Economia Solidária e o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro. O tom muitas vezes informal das palestras foi mantido. Convém também atentar para o período da pesquisa para evitar problemas de interpretações com o momento atual das gestões municipais e estaduais que foram foco dos estudos de caso, aqui apresentados, uma vez que não há uma atualização de informações sobre a política de economia solidária a partir de 2006 nesses governos”.

governos assumiam a gestão nos municípios e avaliávamos que seria importante que eles pudessem recorrer àquelas experiências para elaborar seus próprios planos de governo. Também acreditávamos que um estudo sobre as experiências existentes nos ajudaria na reflexão sobre instrumentos, objetivos, concepção, no processo de sistematização que a Rede pretendia fazer a respeito dessas políticas públicas. Sempre na perspectiva de ampliação do espaço da Economia Solidária no âmbito do Estado pra desenvolver ferramentas de apoio a este segmento.

Já em 2002, a gente fez essa demanda inclusive para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Fazenda. No entanto, acabou não tendo recursos e não conseguimos realizá-la naquele momento.

Em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária, que também apontou essa perspectiva de fazer um mapeamento da Economia Solidária no Brasil, no âmbito dos empreendimentos existentes e das organizações de fomento². Nós também dialogamos com a Senaes para que fosse incluído um levantamento das políticas públicas em execução, porque objetivávamos integrar as políticas de Economia Solidária nos âmbitos municipal, estadual e federal, discutindo quais seriam os eixos que iríamos trabalhar para constituir uma política pública nacional de Economia Solidária.

A pesquisa acabou se desenvolvendo a partir de uma demanda da Senaes ao Ipea, que deu origem a um convênio que reuniu uma equipe de consultores/pesquisadores para realizá-la. Os gestores presentes nessa oficina já tiveram oportunidade de ouvir o Genauto e vão ouvi-lo novamente, como também a

² As entidades de fomento, no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, são consideradas as universidades, as organizações não governamentais, associações, fundações e agências de desenvolvimento.

Christiane Girard e o Francisco Alves³, pessoas extremamente comprometidas com essa discussão da Economia Solidária, que têm produzido conhecimentos muito importantes pra que a gente possa avançar nas nossas reflexões e na construção das nossas práticas de Economia Solidária em termos de políticas públicas.

Nós tivemos a sorte de estar com essas pessoas nessa pesquisa e elas trarão os resultados, ou pelo menos algumas reflexões, do que viram e refletiram a respeito dessas políticas. Não vou entrar no mérito da metodologia, porque eles falarão disso depois.

Nem todas as prefeituras e governos estaduais que fazem parte da Rede de Gestores de Economia Solidária ou que estão participando desta oficina fizeram parte da pesquisa, por duas razões: A primeira delas é que muitos de vocês representam novas administrações e iniciaram o trabalho agora nessa gestão que teve início em janeiro de 2005, portanto, posterior à realização da pesquisa. E a segunda razão é que, daqueles que já eram gestores, muitos não responderam a primeira etapa da pesquisa. Um questionário foi encaminhado por e-mail pra todos os membros da Rede e tivemos dificuldade de ter resposta. Apesar da insistência tanto do Ipea quanto da coordenação da Rede, a maioria não respondeu. Então, nós ficamos com um universo restrito àqueles que responderam ao questionário.

Nessa pesquisa a gente indicou a Alzira, então membro da Rede de Gestores⁴, como nossa representante na coordenação. Sustentamos que ela continuasse participando do grupo, independente de não continuar integrando a prefeitura do Recife. Ela repre-

³ Além dos três consultores mencionados, foi incorporada uma quarta consultora, a Tânia Cristina Alves de Siqueira, na época doutoranda de sociologia na UNB.

⁴ No início da pesquisa Alzira Medeiros era Diretora Geral de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária, órgão vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Econômico Prefeitura do Recife, permanecendo na Prefeitura até janeiro de 2005.

sentou a Rede no grupo que se constituiu em torno dessa pesquisa, composto pelos pesquisadores que aqui estão, mais os pesquisadores do Ipea e ainda Valmor Schiochet, Diretor de Divulgação e Estudos da Senaes. Alzira também falará um pouco disso.

Gostaria de agradecer a Christiane, Chiquinho, Genauto e demais pesquisadores por terem feito esse esforço e se dedicado a essa pesquisa, que com certeza vai dar muitos elementos às nossas reflexões, e também de agradecer a Alzira por ter dedicado seu tempo a nos representar nesse grupo.

A pesquisa

Alzira Medeiros

Como diz o ditado: quem está na chuva tem que se molhar. Foi um trabalho bastante significativo. Me senti privilegiada por estar numa equipe na qual pela primeira vez uma pesquisa se debruçou sobre a experiência das políticas públicas de Economia Solidária. Não temos conhecimento de nenhum estudo desse tipo em nenhum lugar do mundo, é uma pesquisa que eu chamaria de inédita sobre esse tema. Há muita pesquisa sobre políticas de geração de trabalho e renda e outros temas relevantes, mas sobre Economia Solidária há um certo ineditismo. O livro *Ação pública*, que foi lançado na França⁵, trata de uma forma muito geral, sem o nível de detalhamento e aprofundamento que nós realizamos nessa pesquisa, sobre a gestão pública governamental.

A participação da Rede de Gestores, e a minha particularmente nesse grupo, tinha como objetivo contribuir para uma aproximação do objeto da pesquisa, pela experiência concreta da Rede

⁵ Refere-se ao livro *Action publique et économie solidaire – une perspective internationale*, organizado por Jean-louis Laville, Jean-Philippe Magnen, Genauto C. de França Filho e Alzira Medeiros Paris, Edictons Érès, 2005. Edição em português lançada no Brasil em 2006.

enquanto gestores públicos, e também por uma discussão muito significativa que nós tivemos sobre a metodologia da pesquisa, sobre as categorias de análise (já que a gente não tinha referenciais sobre as políticas públicas de Economia Solidária, teríamos que construir isso para ter uma certa referência de análise). Muitas vezes brincamos bastante sobre a participação da Rede nesse grupo de pesquisa como sujeito e objeto de análise da pesquisa.

Quanto aos municípios e Estados que participaram da pesquisa, Ângela comentou que foram distribuídos os questionários via e-mail para, na época, 39 membros da Rede, e 18 responderam: São Bernardo do Campo, Caxias do Sul, Niterói, São Carlos, Londrina, Blumenau, Santo André, São Paulo, Embu, Mauá, Belo Horizonte, governo da Bahia, Aracaju, Concórdia (SC), Guarulhos, Dourados (MS), Valadares (MG) e Recife. Havia um problema de limite de tempo, de dar um corte no período, já que não se podia ficar esperando indefinidamente para dar início à análise da pesquisa.

A partir desse retorno do questionário a equipe fez uma análise dos dados e percebeu, pelas informações colocadas, que seria importante iniciar uma segunda etapa da pesquisa, de análise qualitativa, e que nela deveria haver um contato mais direto dos pesquisadores com os gestores. Assim, foi-se trabalhar uma amostra qualitativa, em que cada pesquisador ficou responsável por um grupo de gestores. Os estudiosos vão falar dessa amostra qualitativa e desses municípios que foram escolhidos pra serem analisados mais de perto através de uma entrevista dirigida com perguntas semiestruturadas aos gestores que responderam ao primeiro questionário.

A gente só tem a ganhar com estudos e trabalhos desse tipo. Essa pesquisa, nesse processo de formação dos gestores membros da Rede, é muito importante, por perpassar o conjunto dessa formação, já que ela traz questões mais organizadas sobre as reflexões que a gente anda fazendo e precisa fazer. É um insumo

essencial para a discussão e o debate sobre as políticas públicas de Economia Solidária.

Para participar deste painel foram convidados para apresentar a pesquisa os consultores a quem Ângela citou e o Coordenador da pesquisa Herton Araújo, do Departamento de Estudos Sociais do Ipea e a coordenação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, aqui representada por José Francisco de Melo Neto, da Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT.

O estudo qualitativo dos municípios de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos (SP)

Francisco José da Costa Alves

Essa pesquisa, embora tenha começado em agosto de 2004, não foi terminada. A primeira parte, já realizada, foi pensar os instrumentos de pesquisa, como fazê-la, a metodologia etc., concluída com aquele primeiro questionário ao qual a Ângela se referiu. Depois a gente fez a nossa pesquisa de campo. O meu relatório corresponde ao que eu vi, mas não retrata, de forma nenhuma, a opinião do grupo de pesquisa, assim como eu acho que os demais também não. Nós não temos, ainda, uma síntese dessa pesquisa.

Aquele questionário chegou para os gestores numa época complicada, entre o final do período eleitoral⁶, fim de mandato, onde algumas prefeituras ou iam mudar ou outras em que não mudaram os prefeitos, mas mudou-se a equipe. Acho que o retorno pequeno que a gente teve dos questionários se deve um pouco à época em que eles foram enviados.

A partir daí a gente resolveu fazer uma análise qualitativa em todos os municípios que tinham respondido ao questionário e me coube analisar os municípios de Santo André, São Bernar-

⁶ Refere-se às eleições municipais em 2004.

do, Mauá e São Carlos, pra ir lá e ver de perto as experiências, sentir o cheiro, conversar com as pessoas. Foi muito interessante, fiquei muito emocionado com vários relatos... E assim, escrevi o relatório.

Dos quatro municípios que eu analisei, três estão situados na grande São Paulo, e um no interior do Estado. Dois dos três metropolitanos iniciaram as suas ações em Economia Solidária no início da década de 1990, apenas São Carlos deu início a partir de 2001, quando a prefeitura é assumida por um prefeito do PT e que, portanto, tem um compromisso desde a sua carta-programa em atuar nessa direção.

A primeira coisa que eu levanto em relação aos três municípios que iniciaram sua atuação no início da década de 1990, (numa época em que nem se falava em Economia Solidária, esse termo de certa forma nem tinha chegado no Brasil), a preocupação fundamental naquele momento era quais as ações das prefeituras no sentido de conter o desemprego. Porque a década de 1990, todo mundo sabe, foi um período em que se aprofundou o desemprego, e naquela região da Grande São Paulo, que foi o berço do novo sindicalismo, da indústria automobilística brasileira, da chamada nata do operariado brasileiro, começou a se fragmentar em decorrência da redução dos empregos formais, e nessa década, tanto o desemprego apurado pelo Sistema Estadual de Análise de Dados-SP (Seade) como apurado pelo IBGE batem lá nos dois dígitos e, portanto, não dava mais pra esconder a questão do desemprego.

Antes o desemprego era mostrado fundamentalmente pela pesquisa do SEADE, junto com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sociais e Econômicos (DIEESE), e era contestada pelo IBGE, e depois, ambas, independente da metodologia utilizada pelas duas, batem nos dois dígitos e aí não se tem mais discussão se o desemprego é de 20% como dizia o DIEESE ou de 10% como apontado pela Fundação SEADE, o que im-

porta, fundamentalmente, é que o desemprego está claro, está escancarado.

Além do desemprego, um outro aspecto importante, era a ocorrência pela primeira vez de um crescimento bastante grande do trabalho por conta própria, sem carteira assinada. E a terceira característica, um emprego que exigia um nível de escolaridade formal mais elevado. Portanto, é nesse quadro que se iniciam as ações de Economia Solidária na Grande São Paulo, e isso vai marcar essas ações no que nem se chamava, naquele momento, Economia Solidária.

Outra coisa que pra nós era importante perceber na pesquisa era se havia nos municípios uma política de apoio à Economia Solidária mais ou menos dentro daquela compreensão de que a política é que dá a direção, e dentro dessa política que dá a direção se têm diferentes projetos e dentro dos projetos, diferentes ações. Haveria então: políticas, programas, projetos e ações.

A gente percebeu que em nenhum dos municípios pesquisados há uma política pública de Economia Solidária pronta e acabada. A política de Economia Solidária está em processo de construção permanente, mas vai se modificando em decorrência da própria experiência e dos próprios avanços que vão ocorrendo nos diferentes lugares.

Também chama atenção a questão de como é que começaram as políticas e ações de Economia Solidária. Nesses municípios que eu visitei, grande parte deles começa pela iniciativa da prefeitura, através do gestor que naquele momento percebe que essa é uma questão que se tem que dar conta. As prefeituras têm metas a serem cumpridas em determinado prazo e, em geral, os gestores em uma carreira a qual eles se defrontam têm, portanto, que apresentar resultados num prazo razoavelmente curto.

Por isso, a Economia Solidária entra como uma ação dessas prefeituras dentro de uma análise que se faz do que é possível fa-

zer com os recursos existentes, tanto humanos como financeiros, e que deem resultados. É um resultado que é temporalmente dimensionado em quatro anos, período da gestão, pois nesse tempo ele será avaliado.

Eu percebi que em Mauá as ações de Economia Solidária começaram em 1992. Mauá vivia, no momento em que fiz a entrevista, uma situação inusitada. Houve um processo eleitoral que não se concluiu, não teve segundo turno e estava subjúdice. Quem estava respondendo pela prefeitura era o presidente da Câmara Municipal.

Mauá, apesar de ter um conjunto de iniciativas muito interessantes em prol da Economia Solidária, quando há a sucessão, essas experiências terminam, acabam. O prefeito não dá continuidade ao mesmo tempo em que os atores sociais também não conseguem deslanchar e dar seguimento à política implementada nos últimos dez anos. Políticas de dez anos que são interrompidas por imbróglio eleitoral e depois desse tempo praticamente todos os grupos se dissolvem, pessoas vão embora, e não há continuidade. Isso, de certa forma, reforçava um pouco uma das hipóteses da pesquisa sobre a questão da continuidade das ações em Economia Solidária depender da direção política do prefeito em exercício.

Algo parecido também acontece em São Paulo (capital), onde houve experiências interessantes nos quatro anos da Marta⁷ (Ângela está aqui e não me deixa mentir, como o Genauto, que também esteve lá). Esse traço da política de Economia Solidária depender da característica do gestor, isso me parece que está prevalecendo.

Vi várias experiências interessantes, que me marcaram muito, como São Bernardo, Santo André, São Carlos e um pouco menos a experiência de Mauá, que não tinha muito o que ver, a

⁷ Refere a gestão da petista Marta Suplicy na cidade de São Paulo (2001/2004) – nota da organização.

não ser conversar com as pessoas em relação à memória, ao que havia ocorrido. Já nos outros municípios eu consegui ver as experiências, visitar pessoas e conversar diretamente com os atores sociais, que foi a coisa mais interessante dessa pesquisa: conversar com os responsáveis pela área.

Outra coisa que fica claro é que o papel da Economia Solidária no organograma das prefeituras vem continuamente se modificando. Em alguns lugares há uma secretaria instituída, própria para Economia Solidária, em outros não se verifica nada disso. A Economia Solidária é uma iniciativa ou um projeto, ou até aglutina um conjunto de projetos, mas que ocorrem subordinados a uma determinada secretaria que está dentro de um outro órgão do governo. O que configura uma outra característica interessante, não se tem uma área específica para a Economia Solidária. Isso é mais ou menos uma crítica que eu faço ao lugar institucional da Senaes, que é uma secretaria vinculada ao Ministério do Trabalho, ocupando um quarto escalão, não chegando nem ao primeiro posto do órgão.

O que nos faz pensar: será que existe uma política de Economia Solidária no governo federal? Mesmo em um governo do PT (eu sei que o pessoal da Senaes não gosta quando eu digo isso), o organograma revela um pouco das intenções políticas que estão por trás. E a gente percebe que nesse período, principalmente nas prefeituras de Santo André e São Bernardo o papel das secretarias encarregadas das ações políticas de Economia Solidária vai se modificando e alternando, inclusive na nomenclatura, que eu não vou citar pra não cometer nenhum erro.

Mas, por exemplo, me parece que em Santo André ela passa a ter um *status* mais elevado que nos demais municípios citados. Em São Carlos ela é parte de uma Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, e, portanto, a sua preocupação fundamental está muito mais ligada à questão do desenvolvimento tecnológico da São Carlos capital da tecnologia, com maior ín-

dice de PHds por metro quadrado, ao mesmo tempo em que há uma parte de São Carlos que retrata muito bem o Brasil inteiro, com uma desigualdade fantástica e com um nível de escolaridade super baixo. Em suma, o órgão do governo encarregado de dar continuidade às ações de Economia Solidária ocupa um papel de destaque pouco elevado em relação à cidade de São Carlos, que fala da tecnologia, das universidades, de *high-tech*, mas não se fala das ações de Economia Solidária.

Gostaria de chamar atenção para algumas conclusões a se pensar sobre o conjunto dos municípios que responderam o questionário no Brasil:

a) Quanto à política de apoio à Economia Solidária

Vimos que os programas estão vinculados a projetos e cada projeto está atrelado a um conjunto de ações. Esta forma deixa claro que as ações pressupõem a existência de política e esta tem uma determinada concepção da realidade, que em geral se destina a mudar a realidade existente.

Na primeira pergunta do questionário a gente verifica que em 77% dos municípios há ações em Economia Solidária, porém em apenas 51% existe um plano geral de Economia Solidária. Mesmo nesse universo de 51%, não há respostas que indiquem a existência de uma política geral, há apenas a indicação que 5% dos municípios estão estruturando essa política e que em 33% não há plano, nem política, há apenas ações.

Com bases nesses dados é possível dizer que na maioria dos municípios componentes da amostra as ações de Economia Solidária não são apenas resultados de iniciativas pontuais e individuais ou casuísticas, mas são resultados de uma certa elaboração política dos governantes ou dos responsáveis pela área. Porém, essas iniciativas ainda não estão contidas numa política de Economia Solidária. Acrescente-se a isso que em 11 municípios, 61,1% do total, existe mais de um programa e que em 77,8% dos

municípios a atuação em Economia Solidária se dá a partir da articulação institucional de diferentes órgãos municipais.

b) Sobre a motivação de empreender ações em Economia Solidária

A maior frequência obtida foi a sensibilidade de agentes sindicais municipais, em segundo lugar foi o diagnóstico da realidade local que apontou a necessidade de implementar a política ou ações.

c) Sobre a demanda da sociedade

Em terceiro lugar, aparece a demanda de grupos potenciais organizados e a interlocução com ONGs e com a sociedade civil. É interessante observar a baixa frequência do item relativo à interação com outros municípios. A maior frequência foi que há participação dos atores sociais na política e a maior forma de participação deles está na implementação e execução, seguido de concepção e formulação, e praticamente empatado com controle social. Esta resposta, articulada com a questão anterior, nos mostra que a política de apoio à Economia Solidária é motivada pela sensibilidade de dirigentes e demonstra ainda que houve uma pequena atuação dos movimentos sociais para a implementação de tais ações políticas.

d) A institucionalidade e o sujeito político da ação

A Economia Solidária enquanto um campo de luta política que visa não apenas o trabalho e a renda, mas a cidadania, a solidariedade e a emancipação cidadã da população, não pode ficar ao sabor das ações dos gestores municipais, porque estes, mais cedo ou mais tarde, serão substituídos, dado o princípio da alternância política própria da democracia. O que tem sido observado é que em vários municípios a alternância política encerrou uma linha de trabalho de vários anos, tendo exemplos de maior paradigma nos quais bastou uma administração “protempori”

para que um longo trabalho iniciado no começo da década de 1990 fosse paralisado. Demonstrando que os sujeitos sociais não se põem em movimento enquanto sujeitos. Suas demandas cairão nas valas comuns das inúmeras outras demandas e opções que os dirigentes municipais possuem. Portanto, o que começa a surgir como uma política de Economia Solidária, deve-se ao fato dessa política contar com uma maior participação dos atores sociais. Que os atores sociais deixem de ser objeto da política para serem o sujeito da política; que deixem de realizar apenas a atividade de execução e controle pra promover a atividade de concepção.

Somente quando se vir atores sociais que desempenhem esse papel na política, ou seja, o papel da formulação das políticas, é que se poderá sair desse problema que vem sendo enfrentado, qual seja: a política e as ações em prol da Economia Solidária são reféns dos gestores municipais eleitos. Acho que isso coloca uma indicação de como deve ser a política de Economia Solidária para fortalecimento dos atores sociais e para torná-los sujeitos e não apenas objetos de ação, que acabam produzindo de certa forma uma lógica antiga, do clientelismo, de cima pra baixo.

e) As relações de gênero

Outra constatação importante (verifico um pouco na experiência de São Carlos) é sobre a questão do gênero. Se a gente quiser definir qual o gênero da Economia Solidária, é feminino. São as mulheres que estão na frente do conjunto esmagador de ações. Na região do ABC existe uma cultura operária masculina, em que os homens estão esperando ainda aqueles empregos que eles perderam na década de 1980 e aquele *status* que eles possuíam de ser operário de uma empresa, que lhes dava um *status* diferenciado socialmente, lhes dava inclusive crédito pessoal no comércio local e outra série de coisas. Mas isso se perdeu e não tem mais possibilidade de ser recuperado. Portanto, são as mulheres que estão assumindo as ações de Economia Solidária, porque estão

vendo que há um espaço próprio pra elas. Os homens ainda veem as ações de Economia Solidária como um “bico”, como uma coisa temporal, até que aqueles empregos voltem. E as mulheres não, elas estão assumindo de corpo e alma essas ações, tocando pra frente. Eu colhi relatos emocionantes sobre essa questão.

f) As parcerias e o papel da Universidade

Gostaria de chamar atenção também para a parceria com entidades de apoio à Economia Solidária. A gente tem que repensar o papel da universidade em prol da Economia Solidária, que não é o papel de fomentação e criação de grupos. Isso deve ser ocupado por outras entidades que têm uma experiência acumulada, uma continuidade nesse serviço muito maior que as universidades, que engajam alunos que têm uma vinculação temporal com o projeto. Para se conseguir avançar a Economia Solidária não basta um cursinho de capacitação sobre o que é cooperativa, solidariedade, autogestão. Acho que isso pode ser feito e tem sido bem feito por outras entidades. Em Santo André, o que tem dado mais certo nessa parceria pra fazer incubação é uma ex-cooperativa que nasceu do próprio movimento de cooperativas e que ela está fazendo esse papel muito bem, porque fala a mesma língua, por estar em contato direto com as pessoas, porque não sofre essa descontinuidade.

Pra mim, o papel fundamental da universidade está na transferência de tecnologia, de saberes, e no aprender um novo saber, que acredito que esteja sendo construído por essa experiência de Economia Solidária. Há um campo enorme (principalmente para minha área, que atuo em engenharia de produção), “projetação”, ou seja, projetos de empreendimentos solidários que tenham como princípio a solidariedade, a autogestão. Eu vi algumas experiências em que está se reproduzindo uma cultura fabril, lá de trás, dizendo que isso é Economia Solidária. Uma experiência em que há alguém que manda, outro que obedece, com relógio de ponto controlando

as horas trabalhadas, tem um processo de produção que obedece a uma lógica velha, antiga. E eu acho que a gente precisa construir o novo, e pra isso tem que pensar esse novo. Não existe esse novo construído, não há nenhum manual que diga pro engenheiro como é que ele projeta uma fábrica solidária autogestionária. Existem apenas manuais fordistas e tayloristas... O que há a fazer é pensar nesse novo junto com os atores sociais. Eu ouvi falar de casos de trabalhadores que são gestores da empresa e vão contratar, por exemplo, um engenheiro.

Temos a enorme preocupação de que os empreendimentos sejam autossustentáveis. E o que é um empreendimento autossustentável? Seria o que dá dinheiro, que dá lucro? Ou seria aquele que em sua concepção e lógica estão presentes os fundamentos da Economia Solidária, no que tange a solidariedade, a cidadania e autogestão?

O estudo sobre a Bahia e os municípios de Recife e Aracaju

Christiane Girard

Sou pesquisadora da Economia Solidária há muitos anos. Ensino e pesquiso na Universidade de Brasília (UNB) sobre isso. Essa pesquisa foi uma oportunidade ímpar de ver como as pessoas que têm a mão na massa estão lidando com essa questão tão difícil no momento, como Chiquinho lembrou, do crescimento do desemprego, do setor informal (que cresce numa heterogeneidade grande), numa desregulamentação das leis do trabalho, numa feminilização da pobreza. Não é por acaso que se reatualiza o espaço da Economia Solidária.

Vou falar de algumas dúvidas que senti, muito mais que de outras que estão no texto do relatório. Tratarei do que o texto nos permitiria refletir. As questões postas pela pesquisa abordavam de que maneira podem estar estruturadas as políticas públicas, como elas são executadas, qual é a natureza das ações que

são feitas, se elas são emancipatórias ou compensatórias e qual é a característica, então, do público privilegiado por essas ações.

A maneira de olhar essas questões depende de onde nos situamos, podendo ser até na heterogeneidade das posições das pessoas que participam do campo da Economia Solidária. Uns acham que a Economia Solidária talvez seja o primeiro passo pra se chegar a uma transformação da sociedade, e com o tempo é que seria pensada etc. Outros pensam, e talvez eu me inclua nesse grupo, no sentido da economia plural, que não é só o mercado que deve reger as relações de trabalho. No fundo dessas questões têm a heterogeneidade das pessoas que leem essa história. Acho que essa pesquisa retrata também essa heterogeneidade.

Como eu tentei ler essa realidade que eu vi: eu acompanhei com Genauto os municípios de Aracaju e Recife, e o governo da Bahia. Nós dois fizemos juntos por que tínhamos interesse por essas realidades.

A questão que eu poderia resumir, que preocupa a todos gestores: o que é o investimento de uma ação de Economia Solidária? Não se trata de um combate à pobreza, simplesmente, trata-se de política de desenvolvimento. Nesse sentido, isso coloca em questão as políticas de mercado de trabalho. O que tentamos observar foi se as ações que estavam sendo feitas podiam ter uma perspectiva simplesmente de combate à pobreza.

Eu diria que vi nesses lugares pessoas que realmente se preocupam com políticas de desenvolvimento. Alguns intervindo de maneira diferente, outros agindo num tecido social que se constitui de uma forma diversa, mas eu senti uma preocupação nas ações que não era só de combate à pobreza. No governo da Bahia está mais complicado, enquanto no Recife as ações se podem ver.

No Recife, uma situação me parece que é uma singularidade da Rede de gestores que é formada por pessoas com uma trajetória de militância nas suas diferentes regiões do país. Então, as secretarias têm a cara da resistência a esse tipo de problema. O

que não poupa o gestor da dificuldade de se encontrar na posição de gestor, pra poder agir com a sociedade civil. Mas um ponto positivo é que há uma identificação política, de qualquer forma, sobre essa questão. Há uma identidade que pode ser percebida e reconhecida pela população, por pessoas que trazem a configuração de uma história.

O que me chamou muita atenção no Recife é que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, através da Diretoria de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária, trabalhou com parcerias da sociedade civil por ela ter conhecimento da realidade. Isso é um fator político que eu acho importante, nessa identificação: as pessoas conhecem o tecido social. Então há, como exemplos, o Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro, que é uma fonte de debate; há a Casa da Mulher do Nordeste, outra parceira importante. Tudo é muito significativo, porque ao escolher os parceiros certos é possível colocar também condições de realizar e de mobilizar esses parceiros numa real participação.

Ainda um dos elementos que eu levantei é que há mais participação entre o gestor e os parceiros, em contrapartida a parceiros participando de uma concepção das políticas e das ações. Acho que isso ainda deixa algo a ser feito, a ser pensado. Mesmo quando há todos esses pontos positivos, de ter uma identificação política, de conhecer muito bem o tecido social de resistência, de ser envolvido há muitos anos, ainda, com tudo isso, o gestor ainda tem dificuldade (talvez por questões de tempo, não sei) de chamar os parceiros à concepção dessas políticas.

Outro elemento que eu percebi, inclusive, lendo o relatório de outros, e vejo que eles também constatam, é o fato de que há uma certa dificuldade do gestor se aproximar de alguns parceiros que fazem parte do tecido social da comunidade e da região, embora seja oriundo de movimentos sociais.

Por exemplo, há grande ausência dos parceiros das diferentes igrejas. As igrejas sempre fizeram parte do tecido de resistên-

cia. As parcerias significam, na Economia Solidária, não apenas interlocutores. Para construir parcerias é preciso que haja negociação, interlocução nas ações e tentar trabalhar juntos. A história social de resistência tem um elo muito forte com as igrejas, elas organizaram muitas vezes ações de combate à pobreza, e não necessariamente em favor do desenvolvimento, mas na perspectiva de economia plural. A necessidade de entrar em negociação com os parceiros que têm uma história social de resistência se faz necessária e significa que às vezes há negociações que são dolorosas. Mas se partirmos da concepção de Economia Solidária, teremos que lidar com isso, me parece.

Discordo de Chiquinho em relação às universidades. Eu acho que as academias podem ser parceiras e interlocutoras. Eu acharia ótimo, por exemplo, que as cooperativas fizessem entre si um trabalho de passar o saber que possuem uma para as outras, dispensando talvez um saber diferente, construído em outro lugar, que seria a universidade.

Uma das coisas que a gente percebe, em todas as regiões, é uma dificuldade enorme de construir redes. Economia Solidária significa rede, sejam comunitárias, locais, nacionais ou internacionais. Não estamos conseguindo realmente construir um tecido de rede para a Economia Solidária, me parece que há razões evidentes: as cooperativas, no pouco de empreendimento solidário que existe de fato, mostram o quanto é difícil ainda, já que são empreendimentos que vêm do setor informal, com poucos recursos, com uma dificuldade enorme de entrar em comunicação até localmente, imagine-se do ponto de vista inter-regional.

Eu não vejo a universidade como proprietária de um saber que ela pode compartilhar assim. Eu acho que ela pode, talvez, permitir a construção das redes, provocar discussões, chamar, tentar financiamentos para permitir as discussões. O fato de os estudantes serem transitórios, que vão dar uma participação efê-

mera no mundo social, eu discordo. A ideia da formação universitária em Economia Solidária (e eu dou aula na graduação, mestrado e doutorado) é a de que é assim que a gente ressocializa um pouco o mundo universitário, que em diferentes instâncias vai poder participar.

Há pessoas da Fundação Banco do Brasil que fazem doutorado, a Tânia vai falar também sobre isso. A gente tem que partir do princípio de realidade, que é a dificuldade de construir rede. Entrar para entender o primeiro ponto que sublinhei: grupos sociais que têm histórias diferentes, mas que, ao mesmo tempo, podem ter um patamar de valores em comum, em relação às questões do desenvolvimento, o que integra mais as pessoas do ponto de vista econômico, social e cultural etc. Essa dificuldade da rede se nota não só do ponto de vista do mundo que vive do trabalho, da sociedade civil, mas ela se nota também na rede dos gestores, e eu acho que é uma das questões que merecem atenção.

Do ponto de vista interno, eu gostaria de falar do que eu percebi da secretaria. Tudo que se está dizendo é óbvio, eu espero que vocês tenham o mínimo de confiança necessária na Economia Solidária, e a etimologia da confiança é fiar junto, então a gente está tentando pensar junto, muito mais que afirmar qualquer coisa. Mas uma das coisas que eu levantaria é que muitas vezes podemos perceber que é a questão dos recursos que aparece com uma coisa muito difícil no setor público. Os recursos chegam tardiamente e têm que ser aplicados rapidamente. Nessa aplicação, muitas vezes, não se tem o tempo necessário. Talvez uma das tarefas essenciais seria justamente o gestor brigar por essa questão da agenda dos recursos, para permitir o acompanhamento das políticas. Quando a gente fala que deve haver parceria na concepção, me parece fundamental.

Não é toda população da Economia Solidária, mas para uma grande parcela, a questão do marco legal das instituições é importante pra permitir agilidade no crédito, agilidade tem que

estar na ordem do dia; tem que fazer parte de uma agenda e isso está sendo impossibilitado.

Outro aspecto que eu destacaria é não se utilizar a conteúdo, por exemplo, os fóruns. Vejo que temos uma população que se pauta em valores comuns da Economia Solidária, que faz um esforço enorme pra se organizar, que trabalha em associação ou em cooperativa incipiente ainda, mas na hora de poder trabalhar, às vezes em ações, os fóruns não estão sendo chamados como interlocutores ou parceiros. Salvo em algumas regiões obviamente que estão extremamente valorizados no texto do relatório, como o trabalho de São Paulo, Recife, e às vezes Aracaju.

Há uma necessidade de reflexão. Isso significa que não é porque os gestores não querem, ou porque os outros interlocutores não fazem esforço. Acredito que sejam tensões reais de histórias diferentes, de agendas diversas, de compreensão do momento em que as pessoas estão acuadas, mas a verdade é que instauramos um diálogo. Um diálogo também significa “duas lógicas” duas verdades possíveis, sendo duas verdades que têm direito a existir, entretanto, temos que negociar e resolver, não pela violência, mas pelo conflito. Precisamos dar conta dos pontos nevrálgicos dessas ações. Esses são os pontos que gostaria de realçar.

O que pude perceber (e gostaria de insistir sobre isso) nas experiências que verifiquei é que existem coisas extremamente inovadoras, com pessoas envolvidas num esforço e isso nos acalenta ao ver que trabalho estão fazendo. Vou citar tanto Aracaju quanto Recife, de formas diferentes. Por exemplo, uma intervenção na qualificação da mão de obra como existe em Aracaju. Isso nem em esfera federal existe. Participo da avaliação da intermediação de mão de obra em esfera federal, e vejo que não existe de maneira tão preocupada como existe em Aracaju.

No Recife, outro exemplo é o fato de poder se pensar o trabalho a partir realmente de um laboratório: pesquisa sobre quais

são os nichos de mercado, o lugar que pode ser comercializado etc., e não pensar sempre unicamente na questão da capacitação. Sabemos que muitas vezes o número de capacitações serve mais para abalizar concepções políticas que uma legítima inserção. Isso foi uma compreensão que pude perceber nas regiões observadas. Muito obrigada.

O estudo sobre os municípios de Recife, Aracaju, São Paulo e governo da Bahia

Genauto C. de França Filho

Vamos começar comentando o “é preciso saber viver”. Estou muito contente nesse momento, acho que vocês estão dando uma lição muito interessante, muito bonita de como trabalhar em Economia Solidária. Em outro momento, conversamos, entre outras coisas, sobre o conceito de Economia Solidária, e pensamos que ela é uma outra forma de operar a economia e uma das diferenças é o fato de que nela não se separam as esferas da vida humana: o econômico está vinculado ao social, ao político, ao estético, ao cultural, ao ambiental. Então o que fazemos agora é isso, misturamos o lúdico com o trabalho, uma lição muito interessante, e não podemos jamais perdê-la. É uma outra economia, na prática. Portanto, é preciso saber viver.⁸

Vou tentar ser sintético, sobretudo para podermos explorar mais o debate. O que vou falar na minha exposição é essencialmente centrado nos resultados da pesquisa. Evidentemente, segundo a minha investigação, já que houve diferentes investigações nessa pesquisa. Enfim, uma exposição centrada fundamentalmente em quatro pontos, que considero quatro características da política pública de Economia Solidária. Três dessas caracterís-

⁸ O Professor se refere a apresentação de alguns gestores tocando violão e cantando nos intervalos das atividades formativas (nota da organização).

ticas são relacionadas mais a políticas que consideraria um pouco mais “exitosas”, digamos assim.

A minha avaliação das políticas públicas de Economia Solidária no Brasil é centrada numa investigação empírica a partir da realidade de quatro casos: Aracaju, Recife, São Paulo (como prefeituras) e governo do Estado da Bahia. O governo do Estado da Bahia retirei da investigação por dois motivos. O primeiro, mais formalista: queria alinhar a caracterização a partir de políticas municipais, não envolvendo política estadual. E uma segunda razão, mais de conteúdo: porque na Bahia não existe propriamente uma política de Economia Solidária, nem tampouco uma política em construção. Existem algumas ações, muito isoladas, que têm conteúdos de Economia Solidária, frutos de uma sensibilidade muito particular de gestores públicos. Na Bahia há o cenário dentro da máquina pública carlista, um cenário político muito interessante, curioso, complexo, onde se têm gestores públicos muito sensibilizados, engajados, como Sidney, Jorge Henrique (que trabalha comigo no mestrado), Tina, Benito, muitas pessoas envolvidas, o que dá complexidade à máquina pública.

As características das políticas públicas de Economia Solidária

Vou anunciar as quatro características da política pública da Economia Solidária, numa espécie de primeira apreensão do fenômeno. Considero então: 1) são políticas em construção; 2) trata-se de políticas fundadas em parcerias; 3) são políticas com forte vocação indutiva; e 4) são políticas de organização da sociedade.

A primeira característica me parece refletir o conjunto das políticas públicas da Economia Solidária. As demais (quero ser muito cauteloso nessa avaliação) são muito mais uma vocação,

que se encontram em algumas políticas, não em todas evidentemente, mas aquelas mais “exitosas”.

1. São políticas em construção

O que quer dizer o fato das políticas estarem em construção? Primeiro, são políticas que possuem uma grande heterogeneidade, fundamentalmente em relação a três pontos: a) o nível de estruturação das políticas (há no Brasil políticas muito diferenciadas, algumas até bem estruturadas, pouco estruturadas, outras, são somente ações isoladas); b) do ponto de vista da concepção da participação social na política; e, c) no modo de execução da política. Então essas diferenças já refletem esse caráter de política pública em construção, é muito processual, e são diferenças marcantes no país.

É uma política em construção, também, pela ausência de unanimidade no país sobre o tema. Creio que existem compreensões distintas sobre o que é Economia Solidária no Brasil. A esse respeito, o papel da Rede me parece irrelevante pra conseguir chegar a um consenso mínimo, embora isso seja muito difícil por conta da polêmica criada em torno do conceito de Economia Solidária. Enfim, é importante haver ajuste. Existem aqui gestores com diferentes histórias; alguns mais experientes, outros com menos experiências, então se faz necessária uma tentativa de unanimidade. Percebo que essa unanimidade acaba se refletindo na concepção mesmo de base da política pública de Economia Solidária.

Economia Solidária e políticas de geração de trabalho e renda

As políticas públicas de Economia Solidária inauguram uma preocupação que já é bastante perceptível no cenário brasileiro, que é a maneira de constituir-se em políticas de geração de

trabalho e renda. A minha impressão é que as políticas públicas de Economia Solidária refletem políticas de geração de trabalho e renda. E a minha segunda avaliação é que as tais políticas de geração de trabalho e renda representam uma fase mais adiantada do ponto de vista de políticas de trabalho no Brasil.

Essas políticas sempre foram caracterizadas por políticas de emprego e as suas características fundamentais baseiam-se numa ação de formação e qualificação massiva na forma, fundamentalmente, de capacitação técnica dos trabalhadores. As capacitações costumavam ser praticadas por instituições patronais (é a história do sistema “S”). O problema do desemprego, para esta concepção, era a ausência de qualificação da mão de obra. Surgiram discursos como: “então vamos qualificar a mão de obra que estará resolvido o problema do desemprego no Brasil”. Resolve? Não. Essa concepção de política de emprego se baseia num paradigma da relação assalariada. E aí, retorno a dados já citados: nos últimos anos no Brasil, a cada 10 postos de trabalho criados, apenas três têm carteira assinada, isto é, o trabalho assalariado é minoria. Se existe uma crise do trabalho assalariado, como é que vai se desenvolver uma política pública de trabalho baseada nesse tipo de trabalho? Isso fez com que gestores de políticas públicas se preocupassem com a geração de trabalho e renda, que leva em consideração outras possibilidades de ocupação. Talvez esse seja o conceito mais conveniente em matéria de economia do mercado de trabalho.

Se houve um salto de políticas de emprego para políticas de geração de trabalho e renda, por outro lado parece que existem fundamentalmente duas concepções de políticas de geração de trabalho e renda que vão influenciar as políticas públicas de Economia Solidária, caracterizando sua heterogeneidade. Existe uma primeira característica que chamo de concepção “insercional” e uma segunda que eu chamo de concepção ampliada das políticas de geração de trabalho e renda.

Essa última é mais afinada à ideia de uma política de Economia Solidária.

A política de inserção produtiva na geração de trabalho e renda

A concepção insercional consiste numa qualificação profissional massiva da mão de obra, porém com características um pouco distintas daquela qualificação pensada nas políticas de emprego no passado, pois é uma capacitação que acompanha as tendências de mercado. Outra característica importante dessa concepção é uma preocupação com a organização da economia informal. Hoje a economia informal é vista como um potencial imenso para a geração de trabalho e resolução da crise. Ela saiu da condição de vilã nas análises econômicas e organizá-la é algo importante porque, no geral, ela se encontra dispersa, desorganizada e fragmentada.

A ênfase nessa concepção insercional é uma organização do setor informal para a construção dos empreendimentos, vistos como pequenos ou micronegócios. O empreendimento é pensado numa visão socioeconômica, nem um pouco sociopolítica. Percebe-se aquele discurso de resolver as crises do capitalismo transformando a massa de desempregados em micro empreendedores individuais. Hoje, fala-se muito em empreendedorismo, mas a visão dele é limitada a uma perspectiva meramente capitalista, não é pensado coletivamente. Acho que há um limite nessa concepção, ela não resolve a crise econômica e social que temos atualmente.

O diagnóstico que considera que a crise do emprego hoje é resultado de uma questão de qualificação e que atribui o problema social a uma questão individual é uma concepção liberal. Acho que essa é uma avaliação limitada, mas também é verdadeira. Porém, o problema não é só esse. A questão é a própria dinâmica do capitalismo que é excludente, tendo como problema o emprego tecnológico etc.

Concepção ampliada da geração de trabalho e renda

Já a concepção ampliada de uma política de geração de trabalho e renda admite a importância da política da qualificação da mão de obra. Essa concepção ampliada da política de geração de trabalho e renda se preocupa muito mais com a potencialidade da economia popular que com a da economia informal. A concepção privilegia a possibilidade de construção de empreendimentos econômicos coletivos, solidários, articulando a dimensão socioeconômica a sociopolítica. Dá muita importância a organizar os grupos no território, com construção de redes comunitárias. E, nesse caso, têm muita importância iniciativas como os centros públicos, espaços para discutir problemas públicos, comuns, e a partir daí construir empreendimentos econômicos ou socioeconômicos que articulem uma dimensão socioeconômica à dimensão sociopolítica. A concepção ampliada, portanto, amplia a visão de inserção produtiva; ela pensa na geração de trabalho e renda numa perspectiva de desenvolvimento de território. Essa é a diferença.

As políticas de Economia Solidária transitam nestas duas concepções

Vamos ver nas políticas públicas de Economia Solidária no Brasil gestores com uma concepção que desliza, segundo a minha leitura, entre os dois arquétipos que acabei de descrever. E o que mais me causa surpresa é o fato de a concepção insercional ter muita importância. Diria que uma das maiores ilustrações dessa concepção insercional são os arranjos produtivos locais. As políticas públicas de Economia Solidária têm um caráter de estar em construção, portanto a concepção dos atores varia. Uma coisa que confirma esse caráter é o fato da Economia Solidária constituir-se numa espécie de modismo – que tem um problema elementar que é discutir e promover ações sem substância.

2. A política de Economia Solidária é fundada na cooperação e no conflito

Isso quer dizer que não é possível efetivar uma política pública de Economia Solidária sem uma relação estreita com a sociedade civil. As experiências aparentemente mais “exitosas” radicalizam essa relação com a sociedade civil.

Economia Solidária é um fenômeno. Num primeiro momento, ela brota no seio da sociedade, dos movimentos populares, independente do Estado. Surge também na sociedade civil institucionalizada mais organizada através, por exemplo, das famosas entidades de apoio e fomento (EAFs). Então, a política de Economia Solidária depende muito, para a sua concepção e implementação, dessa relação fina com os atores da sociedade civil. E constatamos também que foi comum às pesquisas o fato de que alguns gestores são oriundos da própria sociedade civil.

Nas políticas de Economia Solidária, verifica-se uma característica curiosa que é o fato de o Estado cunhar, na própria sociedade civil, pessoas para elaborarem a política. Isso quer dizer que as políticas de Economia Solidária têm uma vocação para serem políticas mais horizontalizadas e menos verticalizadas. Mas essa parceria envolve muita tensão, muita fricção, e as razões são inúmeras. É uma parceria que se dá numa relação de conflito e cooperação. Porém o saldo, no final das contas, é positivo, havendo muito aprendizado.

O fato curioso é que as parcerias não ocorrem apenas entre o poder público e a sociedade civil, mas entre os atores da sociedade civil. Cria-se uma nova forma de aprendizado com essa política. Essa primeira dimensão é indispensável para a prática efetiva das políticas de Economia Solidária. Agora, evidentemente, essas parcerias dependem das características do tecido organizativo local.

A outra característica é o que chamo de parcerias inter ou intragovernamentais. Mas isso não é uma condição efetiva para

a existência da política de Economia Solidária, é muito mais uma vocação que as políticas de Economia Solidária têm para promover, dentro da própria estrutura de governo, parcerias, relações. Seja dentro de um governo (secretarias, autarquias etc.) ou entre governos. Entretanto é algo raro por causa dos problemas de disputas de projetos ou ausência de diálogo, que são comuns entre secretarias de governo.

De todo modo, digo que existe essa vocação por causa da natureza própria do objeto da Economia Solidária. É um tipo de iniciativa que envolve diversas ações do poder público; é uma questão transversal, do ponto de vista de uma política pública. Economia Solidária não rima com política setorializada, que é a concepção mais tradicional de política pública. É preciso que essa visão de Economia Solidária como uma economia plural seja mais afirmada.

3. Uma política com forte vocação indutiva

As políticas de Economia Solidária não respondem apenas a demandas efetivas da própria sociedade, ou seja, do campo da Economia Solidária, que tem uma forte vocação de causar um desenvolvimento local, a partir de ações e iniciativas que implicam organização sociopolítica. Acho que há um nó que precisa desatar em matéria de Economia Solidária: na prática, a demanda do campo da Economia Solidária ainda é pequena.

A Economia Solidária é um movimento que está se iniciando. Por isso que digo que esse caráter indutivo é uma vocação estratégica para promover desenvolvimento. Não é possível pensar uma política de Economia Solidária a não ser numa forma de política ao desenvolvimento. O que revela um problema: que legitimidade esse campo tem, se parte das suas políticas são baseadas no método de indução e não respostas a demandas concretas? Acho que isso causa um impacto na realidade da Economia Solidária no Brasil. Para resolver, é importante que a pesquisa esteja

estruturada, que mostremos que há empreendimentos concretos, mas, sobretudo, uma outra possibilidade de desenvolvimento possível, não só econômico, mas social, político, cultural, ambiental etc. Apenas seria possível superar a crise do desemprego hoje no Brasil organizando a sociedade e pensando a economia como um sistema mais regulado nos territórios, articulando uma ação socioeconômica com uma ação sociopolítica.

4. A Economia Solidária como política de organização da sociedade

A vocação dessas políticas não é de responder à demanda de indivíduos isolados, na condição de assistidos. O resultado e o público das políticas de Economia Solidária não são indivíduos assistidos, como numa política compensatória, são coletivos concretos, organizados.

Os resultados são muito mais consistentes quando se organiza a sociedade em vez de responder na forma de alocação individual de recursos. Mas só acontecem em médio e longo prazo. E a política nesse aspecto é muito ingrata porque exige resultados imediatos. E aí, temos um problema que é o desenvolvimento de metodologia de avaliação que dê conta e valorize resultados qualitativos imediatos, que os leia de outra maneira. Essas conquistas são importantes quando têm a ver com a mudança na atitude das pessoas num determinado lugar.

O estudo com enfoque na análise de gênero

Tânia Cristina da Silva Cruz

Eu, particularmente, na pesquisa, tomei um foco no gênero. Grande parte dos empreendimentos e dos agentes que estão na Economia Solidária é feminina. São mulheres tentando uma inserção ocupacional ou produtiva. Quem é a mulher que hoje está atuando na Economia Solidária? Há muitas questões aí

que interessam, e uma delas é o resgate da visão positiva sobre o trabalho feminino na sociedade. O lugar dessa mulher entre a casa e a rua está tomando outra dimensão. A partir da Economia Solidária, ela tem tido a oportunidade de se redesenhar como agente e de mostrar para os outros que ela é uma agente prepositiva, brigando contra uma série de estigmas sobre o perfil da mulher que trabalha. A eficiência disso é não apenas econômica, mas também social, porque resgata um padrão de cidadania que todo mundo quer ter. E acho que a mulher é um grande agente no papel de redemocratizar a cidadania e as relações sociais.

Eu vou falar sobre o enfoque de gênero para a política pública em Economia Solidária. Entendo que se a Economia Solidária é esse movimento que se propõe a ser emancipatório, a democratizar ou redemocratizar relações sociais (de inserção no mercado), ela tem, necessariamente, que se permitir e se instrumentalizar para discutir gênero, etnia e vocação local.

Então, a nossa tarefa é complexa porque, além de estar pensando o que é Economia Solidária, qual o foco e como ela se estrutura - que é toda a preocupação dessa pesquisa - a gente ainda tem que ter esse olhar da complexidade de quem é a mulher, quem é o homem, quais são os valores morais ou as crenças culturais dessas comunidades. Sem perceber isso, acabaríamos atendendo a uma demanda de mercado e não a uma demanda de realocação da organização social que de fato beire mais a democracia, a igualdade e a cidadania. E, claro, temos de ser objetivos.

Penso muito em metodologias de participação e inserção. Por exemplo, eu tenho que pensar que a política para chegar no município em que mulheres são donas de casa e que, na visão delas, estão ali complementando uma renda, tem que ter a seguinte preocupação: para trazê-las para o fórum de debate, quem cuida da criança? Quem cuida da casa? Essa mulher que está aí há 10, 15, 20 anos trabalhando como diarista, não tem carteira assinada, e vai enve-

lhecer. Como essa política vai realocar a força de trabalho dessa mulher? Pra fazer isso, eu tenho que trazê-la para o debate.

Para mim, Economia Solidária é um fórum privilegiado para recolocar esse olhar que temos sobre o trabalho da mulher, sem purismo, sem essencialismo. Isso faz parte de um trabalho enorme, que não é só definir o que é Economia Solidária e não só criar um marco legal, mas problematizar com tudo o que a sociedade oferece pra gente.

A pesquisa frente a contextos diversos

Herton Araújo

Em primeiro lugar, sobre a participação dos municípios pequenos na pesquisa. Na segunda fase a gente programou incluir os municípios pequenos, também. Eu fiquei responsável, mas tive um problema de saúde na família... são contingências da vida. Então, falta na parte qualitativa à presença dos municípios menores.

Com relação às informações, passamos todas elas para o Ministério do Trabalho, já deve estar na página eletrônica deles. Lá, todos têm acesso às respostas que foram dadas, do jeito que elas foram preenchidas no questionário. Como o questionário é muito discursivo, é muito complicado colocar as respostas no Excel. Está apenas uma pequena apresentação e sabemos que é muito pouco.

Na nossa sociedade, o mercado é hegemônico (naquele sentido clássico do capital, do trabalho), em várias partes. No caso do Brasil, o mercado foi mais hegemônico em São Paulo. Aquelas economias periféricas de Minas e do Nordeste não conseguiram se dinamizar em termos de mercado, na década de 1960, a ponto de absorver as pessoas. O que aconteceu, devido a isso, foi um fluxo migratório muito grande nas décadas de 60, 70 e 80.

Aquelas pessoas do Nordeste que não conseguiam se inserir nessa coisa chamada mercado, não conseguiam ter um emprego,

migravam pra São Paulo, que era um grande sorvedor de mão de obra nacional e onde o mercado era mais dinâmico. Ou seja, nas décadas de 60, 70 e 80, todos os economistas achavam que o mercado formal iria absorver todo mundo. Sabia-se que existia a informalidade, mas se tinha uma ideia, com aquele crescimento, de que o mercado ia absorver todo mundo, que era só uma questão de tempo, como aconteceu na Europa.

O que se configura numa economia como essa? Um mercado forte que absorve todo mundo com pleno emprego e um Estado forte regulando esse mercado. Onde o mercado é forte, absorve muita gente, o Estado tende a ser muito forte também. Até porque o Estado recebe os impostos dessa punjança econômica do mercado. Temos o mercado de um lado, o Estado do outro. E como é que o Estado resolve esses problemas que são os mesmos que colocamos aqui: de falta de inserção ou exclusão social? “Vamos incluir as pessoas que estão excluídas no mercado e de outra forma, com o Estado de bem-estar social, com um Estado “forte”.

Eu acho que tem uma diferença grande entre o Nordeste e o Sudeste, pelo que vimos nas experiências. Na minha concepção, como o Nordeste nunca teve esse dinamismo do mercado que houve em São Paulo, particularmente... As comunidades do Nordeste têm uma história diferente de inserção no mercado, ou seja, é comum encontrarmos na região famílias em que ninguém tenha um emprego formal, é muito mais comum que em São Paulo. Um mercado é um “competidor” da Economia Solidária, quase hegemônico. Claro que teve a crise da década de 1980, quando as indústrias paulistas começaram a dar aquele sinal de que não iriam mais absorver todo mundo e aí começa a haver a rejeição, a exclusão.

A Economia Solidária não é um tipo de economia que olha para o cidadão ou para empreendimentos individuais. Na verdade, as políticas de Economia Solidária vêm pensando num nível mais elevado de criação de um tecido social. Então imaginem a Economia Solidária dinamizando associações.

Políticas públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias¹

Sandra Faé Praxedes

Este artigo tem como objetivo oferecer ao leitor um breve balanço acerca do momento atual, das trajetórias e perspectivas das políticas públicas de Economia Solidária no país. Sem dúvida, o lugar que o tema tem merecido no âmbito desta publicação dá notícia da importância que a Economia Solidária vem assumindo no campo da busca de alternativas para a reorganização do mercado de trabalho, bem como para o enfrentamento da pobreza.

O artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente um pequeno histórico da construção das políticas públicas voltadas para a Economia Solidária; na sequência destacamos alguns avanços alcançados e, nos comentários finais, procuramos apontar alguns dos entraves e desafios a serem enfrentados por essas políticas.

As reflexões aqui apresentadas expressam a soma das discussões desencadeadas pela Rede de Gestores de Políticas Públicas em Economia Solidária, por estudiosos e por militantes que também estão, no seu cotidiano, envolvidos com essa temática.

¹ Texto publicado no *Boletim Mercado de Trabalho*, Ipea, n. 39, maio de 2009, p. 57-62.

A Economia Solidária tem se constituído em objeto de análise de muitos pesquisadores do Brasil e de outros países, tendo em vista a sua erupção social nos últimos 20 anos como expressão da ação pública de diferentes segmentos sociais. As iniciativas de apoio à Economia Solidária se apresentam desde os anos 1980, e as primeiras experiências de ações governamentais foram dadas pelos municípios de Porto Alegre (RS), Belém (PA), Santo André (SP) e, posteriormente, Recife (PE) e São Paulo (SP), que podem ser consideradas as mais emblemáticas, sendo o governo do Estado do Rio Grande do Sul o pioneiro, em duas gestões consecutivas nos anos 1990, na implementação de políticas estaduais (ver Schiochet, 2008).

Por ser política de desenvolvimento e voltar-se para um público historicamente excluído ou que progressivamente vem tendo ampliadas sua pobreza e exclusão social, a Economia Solidária demanda não só ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado (educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde, tecnologia, crédito e financiamento, entre outras), para criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação e da sustentabilidade. Portanto, é necessário que esteja presente no cotidiano das ações de planejamento, execução e avaliação dessas diferentes áreas.

Compreender a Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento solidário pressupõe concebê-la com instrumentos e ferramentas instituídos como direitos perenes dos trabalhadores e trabalhadoras e dever de um Estado republicano e democrático. Para a Rede de Gestores, a Economia Solidária compor a agenda pública nessa perspectiva 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.

A relativa expansão, nos municípios e Estados, de ações e programas de Economia Solidária desde as eleições de 2000 favoreceu a criação da Rede de Gestores, formada por gestores e gestoras municipais e estaduais do país. Os objetivos são proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da Economia Solidária, buscando qualificar a proposição de ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para este segmento.

É necessário compreender que as políticas públicas para o segmento fazem parte de um cenário recente em construção no país. Ao contrário do movimento social de luta pela terra que tem décadas de organização, o movimento de Economia Solidária é bastante recente e começa a sua articulação durante o Fórum Social Mundial – no final da década de 1990. O movimento social é fundamental na consolidação de uma política de caráter democrático e amplia a cidadania da população. Este esclarecimento é necessário em razão da dificuldade que existe na institucionalização de uma política pública de caráter popular. Esta se consolida a partir de articulações em diversos campos institucionais e do acúmulo de forças em diversos campos de luta, como o Poder Legislativo, o Executivo e os movimentos sociais, sendo que estes exercem a função fundamental de pressionar os diversos segmentos e dar legitimidade às demandas.

As gestões que iniciam a construção de políticas públicas nos municípios, Estados ou na esfera federal têm este cenário marcando a paisagem. Estamos falando de uma política pública que não tem uma priorização nos movimentos sociais dos territórios, não tem uma priorização nos programas de governo. O que se percebe é que, até o momento, o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços que ainda não a colocam na centralidade das políticas públicas. Um exemplo disso são as longas e várias tentativas para aprovação de um texto final e encaminhamento de vo-

tação de nova lei para o cooperativismo, ainda não votada – a lei do cooperativismo em vigor no Brasil é de 1971. Esta circunstância é importante por ser o Brasil uma República Federativa em que Estados e municípios devem elaborar legislações estaduais e municipais que não sejam contrárias à legislação federal. Ainda no nível federal fica o desafio da aprovação de uma lei geral para a Economia Solidária, não tendo também se conseguido avançar na constituição de um fundo de fomento que dê apoio a essas iniciativas. O acúmulo de forças até aqui não permitiu que fossem propostas alterações na Lei n. 8.666, que não privilegia o acesso da economia de base local nas compras públicas.

Em compensação, nas esferas municipais e estaduais, merece registro o intenso aumento na aprovação de leis instituindo políticas de apoio e fomento à Economia Solidária, com a criação de instrumentos para efetivá-las. Na direção da institucionalização de uma política de Economia Solidária, diversas iniciativas legais têm surgido: Santo André – SP prevê a possibilidade de estabelecimento de convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; Diadema – SP prevê a redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cooperativas instaladas no município; em Osasco – SP, a Lei Geral prevê a criação de equipamentos públicos com Incubadora Pública, Centro Público, Centros de Comércio; Montes Claros – MG prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; Recife – PE criou o Fundo Recife Solidário; João Pessoa – PB criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura.

Um tema central para a construção de políticas é o acesso a fundos públicos que financiem a política. No âmbito federal, a Economia Solidária não conseguiu constituir um fundo público desse tipo, nem ao menos acessar fundos públicos já constituídos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Alguns avanços já refletem favoravelmente essa necessidade, como o caso do governo do Estado da Bahia, que vem desenvolvendo ações importantes de fomento à Economia Solidária, devido à constituição de um fundo estadual de combate à pobreza. Este fundo vem possibilitando, entre outras iniciativas, a implantação de mais de uma dezena de incubadoras públicas de Economia Solidária no Estado. O fundo não atende apenas às iniciativas da Economia Solidária, mas vem dando apoio significativo às mesmas. Outros programas ou fundos vêm apoiando as iniciativas de Economia Solidária, como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este último vem sendo um diferencial significativo para produtores familiares rurais organizados em cooperativas e associações, que realizam através dele a comercialização de seus produtos. A transversalidade da política de Economia Solidária vem permitindo o avanço das iniciativas de maneira indireta através de outros ministérios e projetos e não apenas através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE).

Como parte da estratégia nacional temos ainda a implementação dos centros Públicos de Economia Solidária, realizada pela Senaes em parceria com municípios e governos estaduais. Os centros se constituem em espaço de agregação das diversas iniciativas do campo da Economia Solidária, propiciando a participação de diversos atores presentes no território. É importante sublinhar o papel que os centros cumprem no fomento a processos de desenvolvimento local na medida em que permitem a realização de atividades de articulação, formação e capacitação, além do potencial de atender a empreendimentos que estejam iniciando suas atividades. De fato, trata-se de importante ferramenta da Economia Solidária, uma vez que esta deve estar voltada para a elaboração de estratégias de fortalecimento da organização socioeconômica local. Além disso, estes espaços vêm contribuindo

significativamente para a construção de uma maior identidade e visibilidade da Economia Solidária no interior do movimento e para o conjunto da sociedade.

Na construção e implementação de uma política pública de qualquer natureza, e em particular de Economia Solidária, deve-se buscar uma ação integrada, complementar e descentralizada (de recursos e ações) entre os entes da federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos, cumprindo o papel de identificar, elaborar e fomentar políticas públicas de desenvolvimento de Economia Solidária, considerando a intersectorialidade e articulação das instâncias de governo e primando pela participação e o controle social.

Integrar e complementar as ações a partir da visão de que os recursos públicos provêm de uma única fonte – os cidadãos e cidadãs – permite potencializar o uso e os impactos; aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se fixam cada vez mais como políticas de Estado, como direitos, rompem com políticas de balcão e podem ser fatores de estímulo à criação de esferas públicas onde se discute de forma transparente a destinação dos recursos entre todos os sujeitos políticos que representam os diferentes interesses coletivos presentes na sociedade. Por limitações orçamentárias e, mais uma vez, pelo fato de as políticas de Economia Solidária não estarem na centralidade, avançamos muito pouco na implementação dos Centros Públicos. Mas cabe dizer que, onde foram implementados, vêm cumprindo papel relevante, como as experiências de Contagem (MG), do governo do Estado da Bahia, Osasco (SP), Belo Horizonte (MG), São Carlos (SP), Londrina (PR), Recife (PE), entre outros.

Ainda muito recente no desenvolvimento das políticas, outra experiência é a implementação de Incubadoras Públicas de Economia Popular e Solidária, criadas no âmbito de prefeituras municipais, a exemplo de Paulista (PE), Santo André e Osasco

(SP), Mesquita (RJ) e as do Estado da Bahia. A criação dessas incubadoras, suas estratégias e metodologias significaram um grande avanço no campo das políticas públicas e, também, um dos seus maiores desafios. Até então, existiam no Brasil iniciativas ligadas às universidades e ao terceiro setor, com a função de apoiar e fomentar novos modelos visando à geração de trabalho e renda de forma coletiva. Essas experiências demonstraram a necessidade de ações concretas do ponto de vista da gestão pública. O primeiro passo para a criação das incubadoras é a mobilização promovida com o objetivo de que a população entenda o seu significado para a cidade, para a região e para cada cidadão. Nestes espaços públicos são realizadas, por meio de processo de incubação, atividades voltadas ao apoio à organização, à consolidação e à sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários, propiciando o acesso ao conhecimento, a tecnologias sociais e à gestão de negócios solidários, ações necessárias à viabilização dos empreendimentos. A equipe de técnicos é multidisciplinar, composta por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, que exercem o papel de mediadores entre os participantes. Na composição das equipes, os servidores públicos municipais ou estaduais contribuem de forma decisiva para a implantação da Economia Solidária. Fica explícita a necessidade de se garantir, para além do mandato político da ocasião, a continuidade das políticas públicas implantadas.

Outra experiência que vem se ampliando é a dos Bancos Comunitários. É previsto constitucionalmente assegurar os serviços financeiros e bancários a todos(as) os brasileiros(as), como instrumento imprescindível para o desenvolvimento territorial e superação dos mecanismos locais de geração do empobrecimento. Com base na organização comunitária, esses bancos desenvolveram uma tecnologia popular inovadora que permite, respeitando as especificidades de cada comunidade, oferecer à população local uma gama de serviços financeiros e bancários que, por sua

própria dinâmica, estimula a formação de redes locais de produção e consumo (ver Democracia, s/d.).

Diante de tantas dimensões, desafios enfrentados e identificados, as experiências, tanto da rede quanto da Senaes, detectaram a necessidade de promover atividades formativas para os gestores públicos. Para atender a essa necessidade, foi realizado o Projeto de Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária, hoje na sua terceira fase, com os objetivos de contribuir para a qualificação e ampliação das políticas públicas de Economia Solidária, nos municípios e Estados de todas as regiões do país, promover atividades formativas em gestão pública e Economia Solidária para gestores públicos desta área, em nível básico e intermediário, promover e estruturar espaços de discussão, troca e sistematização de experiências, conhecimentos, articulação de ações e elaboração de propostas para as políticas públicas de Economia Solidária, além de tornar públicos os conhecimentos sistematizados sobre as políticas públicas neste campo. Esta fase dá continuidade ao processo, iniciado em agosto de 2005, desenvolvido em parceria entre a Senaes/MTE, Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP)/Coppe/UFRJ – Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB), com o apoio da Fundação Banco do Brasil.

Pretende-se avançar no debate e formulação de orientações para as ações e programas de Economia Solidária no âmbito dos municípios e governos estaduais, sobretudo porque partimos de um acúmulo na reflexão teórica e prática acerca da Economia Solidária no contexto das políticas públicas. Além disso, torna-se possível aprofundar o intercâmbio e troca de experiências de forma mais sistemática entre os gestores de diversos municípios e Estados da federação, e direcionar a formação para os instrumentos de gestão em planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, necessidade esta que surge das fases anteriores do projeto.

A execução se dá em âmbito nacional, regional e local, por incluir gestores de vários municípios e de governos estaduais de diferentes unidades da federação (UFs), com algumas de suas atividades se desenvolvendo de forma simultânea nas diferentes regiões do país (cursos e seminários) e outras sendo desenvolvidas centralizadamente em oficinas nacionais. Em 2009 já foram realizados cinco cursos regionais, dez seminários estaduais, e em junho acontecerá a oficina nacional, no Rio de Janeiro.

O Projeto de Formação dos Gestores Públicos em Economia Solidária tem propiciado a criação de um espaço para a troca de experiências, a reflexão coletiva das ações executadas pelas mais diversas gestões, e promovido o aprofundamento do debate sobre a construção e a formulação das políticas públicas, tendo como referência uma política de direitos e como perspectiva, uma estratégia de desenvolvimento.

Reconhecer que há um importante acúmulo na identificação da agenda pública prioritária para a Economia Solidária, como o conseguido através da Lei Federal n. 11.445/2007, que possibilita ao Poder Público “contratar coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta de lixo, efetuadas por associações ou cooperativas (...) reconhecidas pelo Poder Público (...)”. Trata-se, sem dúvida alguma, de importante instrumento de inclusão social e de política de desenvolvimento na área de serviços e produção relacionada ao meio ambiente. Um segundo avanço foi conquistar na Lei Federal n. 11.448/2007 a inclusão das sociedades cooperativas na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, instrumento legal que cria facilidades no acesso às compras, reguladas pela Lei n. 8.666, avanços estes que, contudo, são ainda insuficientes. O acúmulo das experiências permite elencar um rol de conquistas e, ao mesmo tempo, de desafios à construção desta política pública, dos quais destacamos:

- Cada vez mais a gestão da política pública deve ocorrer de forma a privilegiar a participação e controle social. Garantir a participação dos sujeitos sociais e políticos seja na sua formulação, no desenvolvimento, no monitoramento e na avaliação das políticas, visando a sua ampliação e aperfeiçoamento constante.
- É fundamental a criação de mecanismos mais eficientes de repasse de recursos para os municípios. Os mecanismos existentes, muitas vezes, contribuem para criar descontinuidade. Precisamos encontrar soluções mais eficientes.
- Ampliar a criação de legislações locais de fomento à Política Pública de Economia Solidária e criação da Lei Geral no nível federal. É fundamental evoluir na elaboração de uma legislação que favoreça a constituição de um sistema, próprio ou integrado a outros sistemas de fomento à Economia Solidária.
- Definição de marcos legais específicos que possibilitem aos empreendimentos econômicos solidários (EESs) fornecer bens e serviços ao Estado. Uma das ações inseridas nessa estratégia é a necessidade de alteração da Lei no 8.666, a lei das licitações.
- Apoio à organização de novas cadeias produtivas e ao fortalecimento das já existentes do campo da Economia Solidária.
- Tecnologia social enquanto inovação em determinadas políticas setoriais, a exemplo da educação, com metodologia que aproxima os trabalhadores e trabalhadoras da escrita e leitura e facilite a apropriação dos instrumentos básicos de gestão; nos processos de incubação, de autogestão, de formação continuada.
- Constituição e formação continuada de equipes próprias do quadro do funcionalismo público para atuar nesta área.

- Ampliar a implementação de equipamentos públicos como as incubadoras públicas, centros públicos, centros de comércio, como forma de apoio, acompanhamento e contribuição ao processo de sustentabilidade dos EESs.
- Garantia de acesso e permanência de investimento, através de fundos públicos para a Economia Solidária.

O crédito oficial, como já foi analisado anteriormente, não responde à realidade dos empreendimentos, sendo ainda tema de debates a questão do financiamento para a Economia Solidária. Enfatizamos aqui a necessidade na criação de linhas de créditos específicas e adequadas à realidade dos EESs.

Entende-se que o fomento à economia popular solidária é uma política de desenvolvimento, portanto não deve ser relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório. Ela tem, antes, potencial também para ser uma estratégia emancipatória para os beneficiários dessas outras políticas.

Entendemos também como essencial que as políticas de fomento à economia popular solidária devem reconhecer e fortalecer a organização social dos trabalhadores e a constituição do sujeito político deste segmento, elementos fundamentais para a institucionalização dos direitos e para o fortalecimento das esferas públicas democráticas no país.

O caminho percorrido até aqui já concretiza e demonstra o avanço na construção de políticas públicas que possam contribuir para idealizarmos o modelo de desenvolvimento que desejamos. Modelo este que respeita e considera a centralidade do ser humano, a sustentabilidade ambiental, a justiça social, a cidadania e valoriza as diversidades culturais articuladas às atividades econômicas. Ou seja, o micro deve interagir com o macro, a organização social deve criar condições políticas democráticas para interagir com o Estado, institucionalizar direitos e conquistas, e implementar políticas públicas universalizadas e perenes.

Referências bibliográficas

- DEMOCRACIA Econômica: bancos comunitários – uma estratégia de Economia Solidária para a inclusão financeira e bancária. Piranhas, AL: Instituto Palmas; Fortaleza, CE: Rede Cearense de Bancos Comunitários, s/d. Cartilha. www.facesdobrasil.org.br/.../534-jornada-pela-democracia-economica
- SCHIOCHET, V. *Políticas públicas em Economia Solidária*: reflexões da Rede de Gestores/Secretaria Nacional de Economia Solidária (MTE). Rede de Gestores de políticas públicas de Economia Solidária. Centro de Estudos Josué de Castro. Recife: Ed. da UFPE, 2008.

El Estado y la Economía Solidaria en la Argentina: apuntes sobre una relación conflictiva

Andrés Ruggeri

Durante los últimos ocho años, la Argentina vivió una etapa marcada por el surgimiento y consolidación de un nuevo modelo político surgido de la crisis de 2001 y el agotamiento de la hegemonía neoliberal, bajo los gobiernos sucesivos de Néstor y Cristina Kirchner. Este gobierno, que se basa, más que en un programa, en una práctica de gestión basada en algunas líneas directrices que fue conformando lo que el propio kirchnerismo denomina “modelo nacional y popular”¹, ha desarrollado una serie de políticas en el área de lo que en la Argentina se denomina con cierta vaguedad “economía social” y que puede ser asimilado parcialmente al sector llamado en Brasil Economía Solidaria. Estas políticas son objeto de análisis de este trabajo.

Para poder comprender el proceso argentino, en esta como en cualquier área de análisis referida al momento actual, es indispensable trazar un cuadro de la situación previa a la crisis de 2001, una breve caracterización de ésta y de los meses subsiguientes, que fueron el cuadro de situación que encontró Néstor

¹ He desarrollado más extensamente este tema en un artículo publicado en la revista mexicana Veredas (Ruggeri, 2010).

Kirchner al asumir el gobierno y en el cual debió actuar, y cuyas consecuencias se extienden hasta hoy. A continuación, veremos los primeros pasos del gobierno en el desarrollo de las políticas sociales y sus efectos sobre los movimientos sociales, objeto principal de la primera etapa del desarrollo de estas nuevas políticas públicas en un contexto de grave conflictividad social y, posteriormente, los principales ejes de la etapa de consolidación de la política llevada adelante en el sector de la Economía Solidaria, tratando de analizar sus principales objetivos, efectos y contradicciones.

Las relaciones entre la economía social y solidaria y el Estado en la Argentina: un primer panorama

La política estatal hacia el sector que recién se estaba empezando a llamar “economía social o solidaria”², especialmente por parte de ONGs, fue prácticamente inexistente en los años 1990. Por el contrario, lo que caracterizó al estado neoliberal de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001) fue la ausencia de política, lo que dejó a grandes sectores de la población a merced del salvajismo del mercado. Esa fue, básicamente la consecuencia de la política ranciamente neoliberal sintetizada en el Consenso de Washington³. En otras palabras, la línea de acción estatal durante esos años fue la au-

² El término “economía social” era casi inexistente en la Argentina, tanto en el campo político y el de la gestión pública, como en el académico, hasta los finales de los años 90. Por esa época era más común la terminología de “tercer sector”, enarbollada por las numerosas ONGs que empezaron a actuar en el país y, ya a fines de la década, investigadores entre el que destacamos a José Luis Coraggio (1999) comienzan a utilizar el término de “economía social”. Coraggio establece una distinción por la época entre “economía popular o doméstica”, “economía del trabajo” y “economía social”. (Coraggio: 1999).

³ Williamson (2004).

sencia de todo tipo de política destinada a un sector al que se ignoraba como tal, dejando que actuaran libremente las “fuerzas del mercado”. La acción del Estado fue en sentido contrario a la posibilidad de esta política, a la que posteriormente se empezó a llamar “política social”, por lo menos hasta la aparición de los primeros piquetes y protestas de sectores expulsados del mercado de trabajo, pues toda su política activa consistió en la transformación del Estado y la estructura económica y, consecuentemente, la sociedad argentina, a través de la reducción al mínimo de la intervención estatal en la economía, mediante privatizaciones y desregulaciones, de acuerdo al dogma neoliberal⁴. La realización de este dogma, sin embargo, necesitó de una fuerte intervención del Estado: por decirlo de algún modo, el Estado actuó contra sí mismo, acabando o desmantelando en gran parte el aparato de seguridad social, la protección de los derechos ciudadanos y laborales, la gestión estatal de recursos públicos y renunciando explícitamente, mediante la ley de convertibilidad, al manejo soberano de la política cambiaria, dejando al país al merced de los movimientos financieros del gran capital internacional.

El neoliberalismo en Argentina y la profundidad de sus efectos es difícil de entender sin tener en cuenta sus orígenes en la dictadura militar de 1976-83, que intentó suprimir mediante el terror y el exterminio físico las organizaciones populares y, en especial, desestructurar y disciplinar al movimiento obrero, sentando las bases de una política económica basada en la preponderancia del capital financiero, el endeudamiento externo y la transformación del Estado en fuente de grandes negocios para grupos económicos locales y transnacionales. Su continuidad en la democracia formal postdictatorial se vio profundizada como parte del proceso de hegemonía neoliberal en el mundo, expresa-

⁴ Sobre este proceso, ver Basualdo (2002), Schorr (2004) y Aspiazu y Schorr (2010), entre otros.

da a partir de la década del '80 por la crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados y la expansión de políticas conservadoras representadas por los gobiernos de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos. El fin de la Guerra Fría a fines de la década y la consiguiente caída del sistema político económico del llamado "socialismo real" de la Unión Soviética y los países del Este europeo significó el triunfo y la expansión de estas políticas a nivel mundial.

El proceso popularizado como globalización se expresó en América Latina arrasando los viejos Estados de Bienestar, arrollando las conquistas de los trabajadores y disciplinando a la sociedad por la vía del desempleo masivo. El neoliberalismo generó en poco tiempo una nueva sociedad y un nuevo modelo de Estado, regresivo y desigual en extremo. En la Argentina, un país donde el Estado había tomado durante décadas un rol protagónico en la gestión de la economía y en garantizar el funcionamiento de la red de seguridad y asistencia social de la población, esta hegemonía neoliberal a nivel mundial fue expresada en forma brutal durante el gobierno de Carlos Menem, que a partir de su acceso al gobierno en 1989 implementó una suerte de "neoliberalismo radical". Las herramientas de transformación del Estado y de sus políticas económicas y sociales fueron relativamente sencillas, siguiendo al pie de la letra el Consenso de Washington y golpeando fuertemente la resistencia del movimiento obrero argentino, derrotando a los sectores combativos y cooptando al esquema de poder a las burocracias sindicales más corruptas y traidoras a su clase⁵.

En ese contexto, poco podía esperarse en cuanto a política social. El propio sector que hoy podemos caracterizar como economía social y solidaria estaba en formación, y esa formación obedecía justamente a las consecuencias de la implementación

⁵ Schorr, 2004.

de esta política brutal. Esa tarea quedó destinada a las organizaciones no gubernamentales y a los planes de contención social financiados por los organismos de crédito internacionales (básicamente el BID y el BM), hasta que el problema social generado por las políticas que destruyeron la industria y el empleo público estalló en la masivización de las protestas sociales en la segunda mitad de la década⁶.

Es en este período cuando el Ministerio de Desarrollo Social empieza a ganar importancia, adoptando por lo general el formato de los planes sociales de raigambre neoliberal, llevados a cabo a través de ONGs, por un lado, comenzando la implementación de subsidios a la pobreza estructural (antes que a los pobres): los llamados “planes sociales”⁷.

La falta de perspectiva y posibilidades de éxito de estos paliativos sociales quedó evidenciada en la crisis de 2001, que mostró a las claras la ineficiencia de cualquier tipo de política de contención social en una situación de empobrecimiento generalizado y conflictividad social explosiva. El gobierno provisional de Eduardo Duhalde intentó la masificación de los planes sociales, llamados ahora “Jefes y Jefas de Hogar”, buscando llegar con la acción de un Estado empobrecido y con escasa capacidad de maniobra a sectores más amplios. Ya por esta épo-

⁶ Sobre esta reformulación y relanzamiento de la movilización social, ver, entre otros, Pereyra (2008), Svampa y Pereyra (2003), Ruggeri (2010).

⁷ El primero de esos planes fue el “Plan Trabajar”, implementado a mediados de los 90. Todavía hoy parte de los sectores medios despolitizados y reaccionarios les siguen llamando de esa manera, como forma de estigmatización de los sectores populares que los recibieron y reciben otros sistemas de asistencia social (o de reconocimiento de derechos ciudadanos), a los que consideran “vagos” que reciben dinero sin trabajar. Sin embargo, a pesar de que gran número de ellos eran repartidos como parte de sistemas de clientelismo político, todos los “planes” implicaban –por lo menos en teoría– una contraprestación laboral, a veces no justificada en relación al subsidio de subsistencia que se recibía.

ca, las organizaciones sociales, especialmente los movimientos de desocupados (“piqueteros”) comenzaban a ser el interlocutor organizado del Estado y los principales destinatarios de estas políticas.

A partir de 2003, el gobierno de Néstor Kirchner continúa las líneas sustanciales de la política implementada por su antecesor pero con un cambio radical: el reconocimiento de las organizaciones sociales como actor necesario para tejer una alianza con esta política estatal –que siguió siendo básicamente de contención social– mientras se avanzaba en la recuperación de la economía. La línea argumental del gobierno, pocas veces explicitada, sin embargo, era que la política social era una circunstancia inevitable por la situación del país, pero que tendería a reducirse a una mínima expresión cuando creciera la reindustrialización de la economía y se recuperara el empleo. La evolución posterior, como veremos, no confirmó plenamente este diagnóstico: a la recuperación cierta de la economía nacional y al crecimiento del empleo, se le sumó como un actor importante ya no la movilización social de organizaciones surgidas de la crisis, sino el surgimiento y consolidación del sector económico solidario o autogestionario, para el cual el gobierno aún no termina de tener una política clara, a pesar de destinarle un presupuesto considerable.

El sector de la Economía Solidaria hasta la crisis de 2001

A medida que las redes de asistencia se fueron mostrando insuficientes, pues, a pesar de destinarse cada vez más recursos a su ampliación y sostenimiento, la desocupación producida por la desindustrialización acelerada de la economía crecía varias veces más rápido que los recursos y las estructuras creadas para contenerla, los sectores populares unificados socialmente bajo la categoría de “desocupados” comenzaron a organizarse y pre-

sionar por sus reclamos. Esto produjo innumerables formas de organización y la proliferación de experiencias de microempresas, cooperativas y autogestión, muchas de ellas vinculadas o articuladas con movimientos sociales y políticos. Entre ellos, los movimientos de trabajadores desocupados que adoptaron tácticas de confrontación con el Estado a través de los cortes de rutas y calles, llamaron la atención social y mediática a través de sus acciones⁸. El acceso a “los planes”, es decir, a la ayuda económica de subsistencia que el Estado comenzó a repartir como herramienta más importante de contención social en las postrimerías del gobierno de Menem, fue el principal objetivo de los movimientos, que reconocían indirectamente, de esta manera, la imposibilidad momentánea de modificar la política económica neoliberal, al mismo tiempo que, por otra parte, se constituían en los primeros que lograban arrancarle algún tipo de concesión al neoliberalismo radical, hasta ese momento incólume frente a cualquier tipo de lucha social⁹.

En el mismo plano y como contracara de la misma dinámica, el llamado sector informal de la economía (venta ambulante, ferias, trueque, horticultura de subsistencia, etc.) estructurado en forma no asalariada, creció en forma exponencial. Todo este fenómeno complementó, además, la expansión de multitud de formas y manifestaciones de trabajo precario, incluyendo los avances del capital sobre la propia fuerza de trabajo asalariada formal, mediante la anulación de conquistas laborales y la co-

⁸ Para un estudio del surgimiento y evolución de los movimientos piqueteros, ver Svampa y Pereyra (2003).

⁹ Al igual que sus modelos inglés y norteamericano, los primeros actos del menemismo contra los trabajadores se dirigieron a derrotar a sus sectores más organizados y combativos, en aquel entonces los sindicatos telefónico y ferroviario. La diferencia con los piqueteros, ex trabajadores de distintas áreas industriales, es que éstos ya no tenían mucho que perder, y eligieron el único campo de disputa disponible, las vías de comunicación terrestre.

optación o derrota de las organizaciones sindicales. Coraggio¹⁰ analizó las lógicas económicas que los sectores populares fueron adoptando frente a la necesidad de generar fuentes de subsistencia alternativas al empleo asalariado que, en grandes sectores de la población, había desaparecido o se había reducido al mínimo. Son estos sectores que Coraggio caracteriza como “economía popular” los que constituyen las bases de los movimientos sociales que adquieren gran fuerza a partir de los años 96 y 97 y se convierten en grandes actores de la movilización social en el breve gobierno de De la Rúa.

Entre otras cosas, lo que logró la clase dominante es transferir al Estado el costo político y económico de la contención social y la subsistencia de los sectores sociales que no tenían lugar en la nueva estructuración de la economía nacional, abaratando además el costo de la fuerza de trabajo que consiguió mantenerse bajo relación de dependencia, reduciendo al mínimo el financiamiento que, mediante aportes empresarios y la enorme estructura social del Estado de Bienestar, funcionaba como aporte extrasalarial a la calidad de vida de los trabajadores. No sólo esto desapareció sino que, inclusive, pasó a ser un negocio más para el sector privado¹¹, reforzando también las estructuras sindicales cómplices del modelo.

Al mismo tiempo, la hegemonía neoliberal generó en tiempo récord una sociedad dual que, a diferencia de los conflictos de clase de otras etapas del capitalismo, no incorpora esta dinámica como parte necesaria de las relaciones sociales de producción, sino que busca separarla incluso espacialmente: la conflictividad social más aguda pasa a darse fuera del espacio laboral. El factor

¹⁰ (1999).

¹¹ Ejemplo de esto son las empresas de jubilación privada (AFJP) y las de medicina pre-paga. Las AFJP fueron re-estatizadas por el gobierno de Cristina Fernández.

disciplinador del desempleo estructural es también un poderoso vector de aplacamiento de conflictos¹².

Los movimientos sociales que surgen de esta situación se organizan, de alguna manera, en los márgenes de la confrontación de clases, la lucha por la mera supervivencia, presionando sobre el Estado pero también sobre los sindicatos y los trabajadores que permanecen dentro de la estructura laboral, sometidos por la fuerza de la situación y a veces por propia complicidad al retroceso permanente frente al poderío de las patronales.

La Economía Solidaria empieza a estructurarse dentro de este contexto general. Se trata de incipientes emprendimientos prohijados por lo general por ONGs a través de las cuales el gobierno de aquel entonces intentó morigerar los efectos de su propia política. La concepción neoliberal de origen se pone de manifiesto en las características de esta política “pública”: el Estado canaliza los fondos destinados a política social a través de ONGs que tienen la misión de “capacitar” a los pobres para el montaje de sus microempresas. Estas microempresas debían armarse y consolidarse en un panorama altamente hostil y con fondos escasos. La gran mayoría no sobrevivió a los primeros momentos.

La otra forma de canalizar los fondos de la política social fueron los planes sociales. Gran parte se entregaba a través de las redes de clientelismo político (por los municipios o las ONGs que servían de pantalla para los “punteros políticos”) y otra porción a través de las organizaciones sociales lo suficientemente fuertes como para arrancárselos al Estado.

Este panorama, escasamente “solidario”, antes una economía se supervivencia que formas económicas populares estructuradas en torno a la autogestión (si pensamos a ésta como un requisito indispensable para poder hablar de Economía Solidaria

¹² Armelino (2010).

), es el que caracteriza a la economía de los sectores populares no asalariados al momento de la crisis de 2001.

La crisis de diciembre de 2001 y los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner

Después de una década de alineación incondicional a los dictados del Consenso de Washington, el llamado modelo neoliberal argentino comenzó a dar muestras de agotamiento cada vez más fuertes durante el efímero gobierno de la Alianza (1999-2001). La sociedad argentina había sufrido una violenta transformación social y económica que cambió sustancialmente el perfil del país, implementado a través de una política que combinó la privatización de las principales empresas públicas, la desindustrialización, la valorización financiera como modelo casi exclusivo de acumulación, la apertura indiscriminada de la economía, la desregulación, la precarización laboral y la fijación del tipo de cambio.

El gobierno encabezado por Fernando de la Rúa se encaminó rápidamente a una crisis política sin precedentes desatada por su propia ineficacia y por su incapacidad para hacer lo único posible para empezar a escapar de la aguda recesión y crisis social estructural a la que el período anterior había conducido al país: salir de la trampa de la ley de convertibilidad¹³. A la pérdida de capacidad de gestión económica se le sumaba la pasmosa inmovilidad de la política social de un gobierno que había generado moderadas expectativas de cambio en cuanto a las condiciones sociales y la generación de puestos de trabajo para los sectores de la población más golpeados. El gobierno osciló espasmódica-

¹³ La ley de convertibilidad fijaba el tipo de cambio fijo e igualitario entre el peso argentino y el dólar. Fue ideada por el ministro de economía menemista Domingo Cavallo en 1991.

mente entre la concesión frente a las movilizaciones cada vez mayores de las organizaciones piqueteras (que adquirirían masividad y fortaleza crecientes) y el intento de demostrar dureza frente a los movilizados a través de una inflexibilidad que llevaba inexorablemente a la represión.

La negativa del gobierno de De la Rúa a derogar la convertibilidad, las medidas de confiscación de los depósitos bancarios y la explosiva situación social se conjugaron en diciembre de 2001 en una masiva revuelta que unificó a amplios sectores sociales, provocando la caída del gobierno y una crisis institucional profunda que se sumó a la debacle económica y social. La enorme e inédita movilización desbordó a todas las organizaciones sociales y políticas existentes, tanto en las protestas de los sectores medios (“los cacerolazos”) como en los saqueos y los piquetes de los sectores más pauperizados de la sociedad¹⁴.

El interinato de Eduardo Duhalde durante el año 2002 y los primeros meses de 2003 vieron el final de la paridad con el dólar y una enorme transferencia de ingresos y recursos económicos hacia los grandes grupos económicos a través de la devaluación compulsiva y la pesificación de las deudas en dólares de las grandes empresas y de los depósitos confiscados en el *corralito*¹⁵. Duhalde implementó la masificación de los planes asistenciales como forma de contención al desborde social que se había magnificado en la crisis y que había dado lugar a inéditas formas de organización popular (entre otras las asambleas vecinales) y fortalecido y multiplicado otras ya existentes, como las empresas recuperadas por los trabajadores (ERT) y las organizaciones de desocupados.

El plan asistencial del gobierno duhaldista fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que pretendió tener alcance universal, aunque

¹⁴ Ruggeri, A. (2010).

¹⁵ Aspiazu y Schorr (2003).

no llegó a ser así.¹⁶ De todos modos, consiguió llegar a grandes proporciones de la población desocupada y subocupada, alcanzando a más de dos millones de beneficiarios. La devaluación de la moneda comenzó tímidamente a beneficiar la recuperación de la capacidad productiva instalada, proceso que comenzó a acelerarse y consolidarse ya en la presidencia de Néstor Kirchner. Pero, al mismo tiempo, Duhalde intentó una salida represiva que derivó en el asesinato de dos jóvenes militantes piqueteros, debiendo anticipar su salida de la presidencia y renunciando a su candidatura¹⁷.

El candidato del Partido Justicialista, apoyado por Duhalde en ese momento, Néstor Kirchner, asumió la presidencia en condiciones de extrema debilidad política, con sólo el 22% de los votos. Bajo estas condiciones, el desafío de los altísimos niveles de pobreza e indigencia y de desempleo constituyó la bomba de tiempo social que el nuevo gobierno debió comenzar a desmontar¹⁸.

La política económica kirchnerista capitalizó la recuperación de una estructura económica que había tocado fondo. Con la implementación de una estrategia cambiaria que era el reverso de la convertibilidad (un tipo de cambio alto), combinada con la devaluación hecha en 2002 durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, las importaciones masivas se hicieron invia-

¹⁶ Neffa (2008).

¹⁷ El 26 de junio de 2002 la policía de la provincia de Buenos Aires, junto con otras fuerzas de seguridad, reprimió salvajemente a una manifestación de piqueteros, asesinando a dos jóvenes militantes, Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, en lo que se conoció como “la masacre de Puente Pueyrredón”. A pesar de haber intentado endosar estas muertes a los propios piqueteros, pronto se demostró que había sido la policía la culpable de los asesinatos. El impacto social y político de este hecho forzó a Duhalde a adelantar las elecciones para marzo de 2003, en las que resultó electo presidente Néstor Kirchner. Sobre el hecho y el encubrimiento, ver MTD Aníbal Verón (2004).

¹⁸ Ruggeri (2010).

bles y se fomentaron las exportaciones y una lenta recuperación de la producción industrial. Ciertos sectores de la economía se vieron beneficiados por el tipo de cambio y la reactivación del mercado interno favoreció la creación de empleo, aun en ramas industriales que fueron altamente damnificados durante la década de los 90.¹⁹ Se produjo una disminución de la protesta social y, en cambio, aumentaron los conflictos gremiales en reclamo de mejoras salariales.

En este contexto de recuperación de la política pública y, lentamente, de los niveles de empleo, la política social jugó un papel importante. Además de reforzar y aumentar el alcance de los planes sociales, el gobierno de Kirchner mostró un interés hasta ese entonces inédito, por lo menos en tiempos recientes, en el uso de la capacidad de acción del Estado en la contención social, mientras se desarrollaba la recuperación del empleo a través del incipiente proceso de reindustrialización. El instrumento para esta nueva política fue (y es) el Ministerio de Desarrollo Social, encomendada a la hermana del presidente, Alicia Kirchner.

En esta primera etapa, la principal medida fue la ampliación de los planes sociales del subsidio individual a la promoción del *emprendedorismo*, a través del financiamiento de microempresas a través del plan *Manos a la Obra*. Si bien algunos autores catalogan este programa como una política de empleo²⁰, en realidad consistió en el otorgamiento de microfinanciamientos a grupos de personas desempleadas para la compra de maquinaria destinada a la formación de microempresas, en general en el sector alimenticio y en el textil: panaderías, fabricación de alimentos en pequeña escala, costura doméstica. El requerimiento era la formación de un grupo reducido de personas (no necesariamente en forma autogestionada, muchas veces familias) con el aval de

¹⁹ Aspiazu y Schorr (2010); Basualdo, E. (2010).

²⁰ Heras Monner Sanz et al (2008).

una ONG u organización social que se encargaba de capacitación y canalización de los fondos. Se trató de un salto de calidad en la política de contención social, pero es difícil pensar este programa como política de empleo (salvo como promoción de autoempleo en escala reducida y de subsistencia) y de forma muy forzada en promoción de la Economía Solidaria. Sí, en cambio, se lo puede interpretar en términos de una “economía social” que no se define a través de la asociación autogestionaria como eje característico de sus formas económicas²¹.

Por otro lado, el gobierno relanzó la importancia e influencia de instituciones como el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) como agente público de promoción del cooperativismo y entidades de apoyo tecnológico como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) comenzaron a tomar como objeto de su política de asistencia técnica a emprendimientos económicos populares. Por su parte, el Ministerio de Trabajo, bajo la influencia del movimiento de empresas recuperadas, forma un programa de Trabajo Autogestionado que, todavía con el formato de la política social financiada por los organismos de crédito internacionales, comienza a dar subsidios a las empresas recuperadas y lanza algunos programas de asesoramiento²².

Pero básicamente la política del Estado en estos primeros años del gobierno kirchnerista se caracteriza por la constante negociación con los movimientos sociales y por el financiamiento de los emprendimientos económicos surgidos de sus organizaciones, tanto a través del otorgamiento de planes sociales como del financiamiento directo a proyectos especiales, fomentando así un proceso de progresiva desmovilización del conflicto social²³.

²¹ La “economía social” de raigambre neoliberal, definida a veces como “Tercer sector”.

²² Ruggeri, Martínez y Trincheró (2005).

²³ Mientras la mayoría de los subsidios se tramitaban a través del programa Manos a la Obra (con montos de \$4000, poco más de U\$S 1300 de la épo-

Estas acciones, a pesar de su dispersión y heterogeneidad, fueron por primera vez eficientes en la contención de la situación social, complementando los ejes principales de la política económica, que mediante el tipo de cambio alto desestimulaba la importación y generaba un contexto macroeconómico favorable a la inversión productiva y a la generación de empleo. Sin embargo, el mejoramiento de los índices de pobreza e indigencia no se traspasaron necesariamente a la vuelta a la economía de pleno empleo anterior a la dictadura, ni al menos a los índices de desocupación previos a los 90. Si bien aumentaron los puestos de trabajo, muchos de éstos correspondieron a empleo no registrado y a trabajo precarizado o tercerizado, en condiciones de extrema explotación laboral. Las formas autogestionarias de la economía fueron encontrando, dentro de esta situación general, mayor espacio y sus demandas hacia el Estado se empezaron a hacer sentir como un sector con peso propio.

La segunda etapa kirchnerista y el impulso al cooperativismo

A partir de 2005 el gobierno de Néstor Kirchner logra capitalizar el consenso obtenido por sus políticas y la evidente mejora en las condiciones sociales y económicas del país en una victoria electoral en las elecciones legislativas de 2005. En las presidenciales de 2007, triunfa su esposa Cristina Fernández, que logra duplicar la votación original de Kirchner en 2003. Este respaldo electoral, sin embargo, no implicó el debilitamiento de la oposición de derecha, sino que, a pesar de su fragilidad electoral, ésta

ca), las negociaciones con los movimientos sociales más poderosos y la solución de los conflictos más agudos se tramitaban a través de la Dirección de Asistencia Crítica, cuya posibilidad de intervención no tenía monto fijo y que podían llegar a sumas 10 veces mayores que los planes Manos a la Obra.

logra organizarse alrededor de los reclamos de la burguesía agraria contra las retenciones a las exportaciones, provocando una crisis política a mediados de 2008²⁴ y, un año después, la primera derrota electoral en las legislativas de 2009.

En este período, el gobierno comenzó a cambiar su política social intentando salir de la asistencia a las organizaciones frente a los conflictos cotidianos y la política de creación de microemprendimientos. Esto se manifestó en el seno del Ministerio de Desarrollo Social con el crecimiento del fondo de microcréditos con destino a microempresas pero también a organizaciones económicas solidarias, aunque siempre manteniendo la pequeña escala. Los microcréditos se expandieron a la formación de los “banquitos de la buena fe”, organismos de gestión de microcréditos asentados en organizaciones sociales, llegando en la actualidad a la articulación de estos a través de 1600 organizaciones sociales, abandonando progresivamente la lógica de canalización a través de ONGs²⁵.

Otra política destacable consistió en la nueva importancia que comenzó a tener el INAES, aunque entendiendo todavía el cooperativismo de la manera tradicional. Tanto los microcréditos

²⁴ El conflicto en torno a la Resolución 125 (por la normativa que aumentaba las retenciones a las exportaciones y creaba una escala móvil para este impuesto) fue hasta el momento el principal conflicto de la gestión de Néstor y Cristina Kirchner, en los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández. La derecha y algunos sectores del arco político de centroizquierda e incluso de izquierda provocaron una enorme movilización de los sectores medios y altos, rurales y urbanos, que progresivamente se convirtió en una clara ofensiva para hacer caer el gobierno. El bloque político que lo sustentaba se fracturó, mostrando la fragilidad de su construcción política hasta el momento. A pesar de esta grave crisis, el kirchnerismo logró resistir el embate y triunfar incluso después de la muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010. Cristina Fernández fue reelecta en 2011 con el 54% de los votos.

²⁵ Intervención de Alberto Gandulfo en el IV Festival de Tecnologías Sociales y Economía solidaria (SOLTEC, UFRJ; 2011).

como los distintos programas de subsidios comenzaron a privilegiar a las cooperativas, especialmente a las de trabajo. De acuerdo a los datos del INAES, el crecimiento de las cooperativas en el período es de un 60% (casi 7000 nuevas) de las cuales las de trabajo representan a su vez el 70%²⁶. Este crecimiento se debe al fomento de las cooperativas a través de subsidios y financiamientos del Ministerio de Desarrollo Social, del cual depende el INAES, pero básicamente a partir de programas sociales²⁷.

Mientras tanto, el Ministerio de Trabajo continuó fortaleciendo el Programa de Trabajo Autogestionado, destinado principalmente a las empresas recuperadas por sus trabajadores, pero que comenzó a tener alcance hacia otro tipo de formas de trabajo autogestionado²⁸. Los fondos continúan siendo en forma de subsidios y algunos programas de capacitación, básicamente porque los problemas legales de las cooperativas surgidas de fábricas y empresas ocupadas por los obreros continúan irresueltos²⁹.

En 2009 se produce el anuncio más espectacular en relación a la formación de cooperativas: el Programa *Argentina Trabaja*. Este consiste en la creación de 100.000 empleos financiados por el Estado a través de la formación de cooperativas de trabajo. La implementación de este programa fue de forma inmediata, transfiriendo fondos a los municipios para el pago de los cooperativistas, en realidad trabajadores estatales contratados en forma indirecta a través de cooperativas que no funcionan como tales, salvo en contadas y raras excepciones. El Estado nacional paga los salarios (\$1300, que eran un salario mínimo en el momento del anuncio, pero que han quedado desactualizados y dieron lugar a numerosas protestas de estos trabajadores en los últimos

²⁶ Inaes (2008).

²⁷ Coraggio y Sabaté (2010).

²⁸ Ruggeri (2011).

²⁹ Ruggeri (2011)

tiempos) a través de los gobiernos municipales. Los trabajadores deben organizarse en cooperativas, pero estas cooperativas son sólo, en su mayoría, coberturas legales para recibir los salarios: las tareas son determinadas por los municipios, generalmente trabajos de saneamiento público y obras menores en la vía pública, y las cooperativas rara vez se conforman como colectivos de asociados, mucho menos de autogestionados. Además, las cooperativas tienen vedado todo tipo de trabajo autónomo, por lo que no pueden capitalizarse ni ser utilizadas para otros propósitos que los del programa ni tener tareas económicas por cuenta propia³⁰.

El programa Argentina Trabaja ha crecido hasta superar los 100.000 puestos de trabajo anunciados originalmente, pero es dudoso el futuro de esas cooperativas en caso de que el financiamiento estatal cese o experimente dificultades en algún momento. La formación de los trabajadores es bastante deficitaria o nula en los aspectos esenciales del cooperativismo, pero peor aún es la práctica asociativa, directamente inexistente en la mayoría de las cooperativas.

La siguiente iniciativa de política social que cambió el panorama de los sectores más postergados fue la supresión de los viejos planes sociales y su unificación y ampliación a través de la Asignación Universal por Hijo (AUH), un subsidio para desocupados y trabajadores informales o no registrados, entendido como el derecho ciudadano al ingreso mínimo. Consiste en una suma fija por hijo menor de edad, con la contraprestación de cumplir con las obligaciones y calendarios escolares y de salud, a través de la retención de parte de la asignación hasta la entre-

³⁰ Estas cuestiones con respecto al Plan Argentina Trabaja fueron recientemente discutidas con trabajadores de estas cooperativas en el I Foro “Hacia Otra Economía”, realizado en mayo de 2011 en la Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires. Para ver información oficial sobre el Programa, ver: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ArgentinaTrabaja/Default.aspx>

ga de los comprobantes del cumplimiento de estas obligaciones. La AUH ha sido uno de los mayores logros del gobierno en la reconstrucción de la economía doméstica de las familias de menores ingresos, reactivando el consumo popular, mejorando las condiciones básicas de vida y los indicadores sanitarios y educativos de esos sectores. Es una medida muy popular aunque resistida por los sectores reaccionarios, más que cualquier otra tomada por el gobierno, por lo menos con posterioridad al conflicto con la gran burguesía agraria³¹.

Las políticas públicas en el período kirchnerista: una breve evaluación

Todo este panorama muestra por un lado una política activa del gobierno con varias importantes medidas destinadas a mejorar el ingreso de los sectores populares y a fomentar la formación de cooperativas, pero con el patrón aún no modificado de medidas tomadas sobre la marcha, con escasa planificación y mucho menos evaluación previa de sus posibles resultados. Entre todas conforman un marco de revitalización de la economía popular, pero es dudoso que podamos calificar a estas iniciativas como una política consistente en relación a la Economía Solidaria y la autogestión.

El principal elemento a tener en cuenta de este conjunto de políticas es que en la Argentina aún tiene enorme influencia la capacidad de organización y lucha de las organizaciones populares, inclusive aquellas afines al gobierno. Esta característica condiciona la agenda pública a los compromisos y acuerdos o conflictos que le van marcando los tiempos, antes que la planificación a me-

³¹ Un equipo de antropólogos realizó recientemente un excelente estudio sobre las consecuencias socioeconómicas de la AUH: <http://sur.elargentino.com/notas/la-onda-expansiva-de-la-auh>

diano y largo plazo. Las acciones de la política, incluso las más trascendentes, aparecen así condicionadas por las necesidades de corto plazo. El ejemplo más claro es el Plan Argentina Trabaja, cuya improvisación y falta de perspectivas a largo plazo son hoy reconocidas por los propios funcionarios gubernamentales.

El segundo es que no hay una clara lectura de qué significa el sector de la Economía Solidaria o social, como se la llama con más frecuencia en Argentina. Los recursos transferidos a este sector son importantes pero sin formar parte de una política pública que defina claramente la esfera de acción y cuáles son las líneas que se deberían seguir, más allá de una transferencia de recursos a distintas organizaciones sociales (muchas), y que en numerosas ocasiones está teñida de discrecionalidad política. Aquí también hay una falta de acuerdo dentro de los sectores académicos, algunos de los cuales incluyen dentro de la economía social sectores heterogéneos y sin una definición clara de cuáles son sus características definitorias, y mucho menos cuáles deberían ser las acciones gubernamentales necesarias para su sostenimiento y promoción³². La autogestión como concepto determinante, por ejemplo, no es generalmente el principal parámetro para definir a los emprendimientos. Esto lleva también a algunas confusiones acerca de cual es la escala de estos emprendimientos y, por lo tanto, a equivocar las herramientas de apoyo. Un ejemplo claro de esto son las empresas recuperadas, cuyas necesidades no se solucionan con microcréditos ni con subsidios ocasionales, sino con una política productiva que las incluya como sector económico³³.

El tercer factor, es que para el pensamiento económico hegemónico en el gobierno kirchnerista el eje pasa por la recuperación

³² Ver por ej. los sectores tomados por Coraggio y Sabaté (2010) como emprendimientos socioeconómicos asociativos: emprendimientos asociativos mercantiles, no mercantiles y empresas recuperadas, de gran heterogeneidad entre sí.

³³ Ruggeri (2009; 2011).

productiva y del pleno empleo a partir de la reindustrialización del país, la obra pública y la recuperación de la soberanía económica a partir de realzar el papel del Estado como regulador del mercado y garante de las políticas. No hay en este esquema un claro lugar para un sector autogestionado de la economía. Para el gobierno, el capital industrial y agroindustrial privado, incluyendo empresas extranjeras y multinacionales, son los principales agentes de crecimiento productivo, junto con una progresiva acción estatal encaminada a subsanar los fracasos del capital privado, incluyendo algunas reestatizaciones de empresas públicas. En esa línea, la Economía Solidaria sólo cuenta como política social, como subsidios a actividades económicas que contribuyen a solucionar la crisis del empleo pero sin constituir un factor importante en las grandes tendencias de la economía. Y, en general, el rol principal se le atribuye a las cooperativas entendidas en forma tradicional.

A diferencia de Brasil y de otros países de América Latina, la política pública para la Economía Solidaria y la autogestión no tiene un lugar definido en el organigrama del Estado argentino. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social tiene una subsecretaría de economía social, el conjunto del Ministerio lleva adelante políticas con emprendimientos económicos que responden, de forma más o menos definida, a la idea subyacente bajo el concepto, aún bastante vago, de economía social. A su vez, desde otras áreas del aparato estatal, como el Ministerio de Trabajo y otros organismos, hay líneas y programas destinados al mismo sector, pero definidos bajo el concepto de trabajo autogestionado o desde el cooperativismo. Sin embargo, ni el Ministerio de Producción ni el de Economía, ni el de Planificación Federal (el que maneja el grueso de los recursos destinados a la obra pública), prestan la menor atención al sector: no lo consideran como un actor económico.

A pesar de los importantes presupuestos destinados a la política social, ésta se sigue pensando como un aspecto marginal

de la política económica, que debe ser atendida -y sin duda lo es- para brindar contención y mejores condiciones de vida a los sujetos que aún no lograron incorporarse al mercado de trabajo, y capacitación a aquellos emprendimientos que se juzga aun no tienen suficiente formación cooperativa. La autogestión, en tanto, no forma parte sustancial de estos programas.

Bibliografía

- ARMELINO, Martín. Una década de reformas estructurales. El caso de Argentina entre 1989 y 2001. En VOMMARO, Pablo y PE-REYRA, Brenda (comp.). *Movimientos sociales y derechos humanos en la Argentina*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2010.
- _____; GARCÍA, Analía; NATALUCCI, Ana; VÁZQUEZ, Melina; ZIPCIOGLU, Patricia. Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. (Documentos de Trabajo 48), 2006.
- ASPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín. Crónica de una sumisión anunciada. Las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2003.
- _____; SCHORR, Martín. Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007. Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2010.
- BASUALDO, E. *et al.* El proceso de privatización en Argentina, Página/12 y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002.
- CORAGGIO, José Luis. De la economía de los sectores populares a la economía del trabajo. Ponencia presentada al Seminario “Economía dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia”, Organizado por Capina, Ceade, Ceris, Cese y la Universidad Católica de Salvador (UCSAL), en Salvador, Bahía, 8-9 de noviembre de 1999.
- _____. Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo). 2da. ed. Ediciones Ciccus. Buenos Aires, 2008.
- _____ y SABATÉ, A.(directores). Emprendimientos económicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2010.

- HERAS MONNER SANS, A., BURIN, D. y CÓRDOVA, L. Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. En HERAS y BURIN (ed.) *Trabajo, desarrollo, diversidad*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL. Las cooperativas y las mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico sectorial de Cooperativas y Mutuales. Buenos Aires, noviembre de 2008.
- MOVIMIENTO DE TRABAJADORES DESOCUPADOS ANÍBAL VERÓN. Darío y Maxi, dignidad piquetera. El gobierno de Duhalde y la planificación criminal de la masacre del 26 de junio en Avellaneda. Buenos Aires, Ediciones 26 de junio, 2003.
- NEFFA, Julio. Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción? En HERAS, A. y BURIN, D. (editores) *Trabajo, desarrollo, diversidad*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2008.
- PEREYRA, Sebastián. ¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo. Buenos Aires, Biblioteca Nacional/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.
- RUGGERI, Andrés. *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires, 2009.
- _____. Argentina: la movilización social entre la crisis local y la crisis global. *Revista Veredas*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. N° 21, segundo semestre de 2010, México DF.
- _____. *et al.* Las empresas recuperadas en la Argentina. 2010. Informe del tercer relevamiento de empresas recuperadas. Ediciones de la Cooperativa Chilavert. Buenos Aires, 2011.
- _____; MARTÍNEZ, Carlos; TRINCHERO, Héctor Hugo. *Las empresas recuperadas en la Argentina: informe del segundo relevamiento del programa*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires, 2005.
- SCHORR, Martín. Industria y Nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea. Edhasa, Buenos Aires, 2004.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián. *Entre la ruta y el barrio*. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Biblos, Buenos Aires, 2003.

- TRINCHERO, Héctor Hugo. De la exclusión a la autogestión: innovación social desde las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT) En RUGGERI, A. *La economía de los trabajadores: autogestión y distribución de la riqueza*. Selección de trabajos presentados al Primer Encuentro Internacional. Programa Facultad Abierta. Ediciones de la Cooperativa Chilavert. Buenos Aires, 2009
- WILLIAMSON, John. A short history of the Washington Consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24-25, 2004.

Sobre os autores

Aline Sueli de Salles Santos

Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo – USP (1998), mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (2002), especialista em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Direito Público – IDP (2011) e doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Professora de Direito Administrativo da Universidade Federal do Tocantins – UFT. Conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Link para currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4636918444602186>. E-mail: alinesallessantos@gmail.com

Alzira Medeiros

Mestre em Desenvolvimento Local e Extensão Rural pelo Programa de Pós-graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (Pos-mex) da Universidade Federal Rural de Pernambuco. Possui graduação em Ciências Sociais pela Faculdade Frassinetti do Recife (1994), atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, trabalho, economia solidária, desenvolvimento local, fundos solidários, associativismo, economia popular e políticas públicas. Experiências de desenvolvimento de projetos socioeconômicos em organizações não governamentais e na gestão pública. Desenvolve pesquisas sociais e atua na área de formação em economia solidária. E-mail: alziramedeiros@yahoo.com.br

Andres Ruggeri

Andrés Ruggeri es antropólogo social (UBA). Desde 2002 dirige el Programa Facultad Abierta (Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Argentina), especializado en empresas recuperadas y autogestión obrera. Dirigió varios proyectos

de investigación y extensión universitaria con trabajadores autogestionados. Es autor y co-autor de varios libros sobre el tema, entre los que se destacan “Las empresas recuperadas en la Argentina” (2005); “Las empresas recuperadas, autogestión obrera en Argentina y América Latina” (2009); “La economía de los trabajadores: autogestión y distribución de la riqueza” (2009) y “Las empresas recuperadas en la Argentina.2010” (2011). Dicta seminarios de investigación en las carreras de Antropología e Historia de la UBA. E-mail: andres.ruggeri@gmail.com

Ângela Schwengber

Mestre em Integração da América Latina e graduada em Filosofia, ambos pela Universidade de São Paulo/USP. É Supervisora dos Observatórios do Trabalho / DIEESE. Foi gestora de políticas públicas de emprego, trabalho e renda e economia solidária. Atuou em movimentos sociais, sindical e em planejamento público

Airton Cardoso Cañado

Doutorando em Administração (Ufla), mestre em Administração (UFBA) e graduado em Administração de Cooperativas (UFV). Coordenador do Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins – Nesol/UFT e professor da UFT. Membro da Rede Brasileira de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) e da Rede Brasileira de Pesquisadores em Cooperativismo (RBPC). E-mail: airtoncardoso@yahoo.com.br

André de Oliveira

Mestre em Filosofia, com área de concentração em Ética (PUC-Camp), graduado em Filosofia (PUC-Camp). Professor Titular de Ética e Teoria Política do Curso de Administração da Universidade Federal do Tocantins. Membro do Núcleo de Economia Solidária da Universidade Federal do Tocantins. Email: andreoliveira@mail.uft.edu.br

Christiane Girard

Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB). Doutora em Sociologia pela UnB. Mestre em Sociologia pela Université Paris VIII, UN.

Édi A. Benini

Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp (1999) e mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas – Eaesp/FGV (2004). Atualmente é professor assistente da Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT e coordenador do curso de especialização em Gestão Pública e Sociedade. Vem atuando em vários projetos de parceria com os movimentos sociais. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Desenho de Programas e Implementação, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, economia solidária, autogestão e trabalho associado, qualidade de vida e administração pública. E-mail: edibenini@hotmail.com

Elcio Gustavo Benini

Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2008). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Teoria das Organizações e Economia Solidária. Atualmente é professor assistente nos cursos de Administração Pública, modalidade a distância, e Ciências Econômicas, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), e aluno do Programa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: elciobenini@yahoo.com.br

Flávio Higuchi Hirao

Arquiteto do coletivo Usina, graduado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor de Planejamento Urbano na Universidade Bandeirante de São Paulo. Email: flavio.higuchi@gmail.com

Francisco José da Costa Alves

Professor adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFSCar, doutor em Economia pelo Instituto de Economia Unicamp (1991).

Gabriela Cavalcanti Cunha

Graduações em Relações Internacionais e Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Já atuou nas Incubadoras de Cooperativas da USP e da Prefeitura de Santo André. É da carreira federal de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, lotada no Ministério do Trabalho e Emprego entre 2004 e 2009. Durante o ano universitário europeu 2007/2008, realizou estágio doutoral junto ao Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Economique, unidade mista de pesquisa vinculado ao CNAM e ao CNRS, em Paris, França.

Genauto C. de França Filho

Atualmente é professor da Universidade Federal da Bahia. Pesquisador CNPq. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Estudos Organizacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: economia solidária, associativismo, terceiro setor, economia popular e novas formas de solidariedade. Possui graduação em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1991), mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1993) e doutorado em Sociologia – Université de Paris VII (2000).

Henrique Tahan Novaes

Docente da FFC-Unesp Marília. Graduado em Ciências Econômicas pela Unesp – Araraquara (2001), mestrado (2005) e doutorado (2010) em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp. Autor do livro *O fetiche da tecnologia – a experiência das fábricas recuperadas*

(Expressão Popular-Fapesp, 2007 e 2010). Organizador do livro *O retorno do caracol à sua concha: alienação e desalienação em associações de trabalhadores* (Expressão Popular, 2011). Professor do Curso de Especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp 2008-2010). Membro do Ibec, do Gapi-Unicamp e do Grupo Org & Demo (Unesp-Marília). E-mail: hetanov@yahoo.com.br

Herton Araújo

Economista, coordenador da pesquisa, técnico do Ipea, integra a área de Estudos Sociais.

Isadora Guerreiro

Arquiteta, graduada e mestre pela FAU-USP, coordenadora financeira do coletivo Usina e professora de História e Teoria da Arquitetura e do Urbanismo na Universidade Bandeirante de São Paulo. Email: isaguerreiro@uol.com.br

Maurício Sardá de Faria

Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor adjunto I da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Curso de Gestão Pública. Participa da Coordenação da Incubadora de Empreendimentos Solidários da UFPB – Incubes/UFPB. Participa como professor convidado do Curso de Especialização em Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina, do Gapi/Unicamp. Email: mausarda@yahoo.com.br

Miguel Pacífico Filho

Doutor em História (Unesp), mestre em História (Unesp) e graduado em História (Ufop). Professor adjunto II do Curso de Gestão de Cooperativas da Universidade Federal do Tocantins, responsável pelas disciplinas História do Trabalho no Brasil e Cooperativas Populares e Economia Solidária. Email: miguilim01@terra.com.br

Milena Pavan Serafim

Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005), mestrado (2008) e doutorado (2011) em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (Gapi) e professora do Curso de Especialização Gestão Estratégica Pública (Unicamp) e Estado e Políticas Públicas (Unicamp). Email: milenaserafim@gmail.com

Pedro Fiori Arantes

Arquiteto, doutor pela FAU-USP, coordenador-geral do coletivo Usina e professor adjunto da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). É autor do livro *Arquitetura nova* (Editora 34, 2002) e de diversos artigos e capítulos de livros sobre cidade, arquitetura e políticas urbanas e habitacionais. Email: pedroarantes@uol.com.br

Pedro Ivan Christoffoli

Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul, assessor da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e Pesquisador Associado do Ceagro (PR).

Rafael Dias

Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas – campus Limeira e coordenador associado do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (Gapi) da Unicamp. Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (2009), com período de estágio no Georgia Institute of Technology (2009), e mestre em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp (2005). Graduado em Economia pela Facamp (Faculdades de Campinas, 2003). Tem atuado como docente nos cursos de especialização Gestão Estratégica Pública e Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina, ambos da Unicamp. E-mail: rafael.dias@fca.unicamp.br

Renato Dagnino

Professor titular do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp e professor convidado de várias universidades no Brasil e no exterior. Graduou-se em Engenharia em Porto Alegre e estudou Economia no Chile e no Brasil, onde fez o mestrado e o doutorado. Sua livre-docência na Unicamp e seu pós-doutorado na Universidade de Sussex foram na área de Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia. Coordenador do Grupo de Análise de Política de Inovação (Gapi-Unicamp). Autor de vários livros nos campos de Ciência & Tecnologia e das Políticas Públicas. E-mail: rdagnino@ige.unicamp.br

Sandro Barbosa de Oliveira

Cientista social graduado pelo Centro Universitário Fundação Santo André (Cufsa), mestrando em Ciências Sociais pela Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e membro do coletivo Usina. Email: ontologicosan@hotmail.com

Shirley Silveira Andrade

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFSE) e especialista em estudos latino-americanos pela Universidade Federal de Juiz de Fora, em convênio com a Escola Nacional Florestan Fernandes. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora da graduação em Direito e da pós-graduação em Direito Administrativo e Direito Penal da UFT. Coordenadora de monografia do Curso de Direito da UFT. Email: direitoshumanospe@yahoo.com.br

Tânia Cristina da Silva Cruz

Doutoranda em Sociologia do Trabalho, com ênfase em Economia Solidária (UnB). Professora de Métodos de Pesquisa e coordenadora da Unidade de Apoio à monografia e pesquisa da pós-graduação do Uniceub.

Thais Silva Mascarenhas

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (2003) e mestrado em Educação também pela USP (bolsista da Fapesp). Atua em projetos e pesquisas sobre economia solidária, autogestão, desenvolvimento, educação popular, movimentos sociais, agricultura familiar, consumo responsável, bancos comunitários e participação popular. É membro do Núcleo de Economia Solidária – Nesol/USP e do Instituto Kairós, onde coordena o projeto Consumo responsável nos territórios rurais (SDT/MDA). E-mail: thaismas@yahoo.com

Valmor Schiochet

Doutor em sociologia política pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Regional de Blumenau (Furb-SC). Atua no mestrado em Desenvolvimento Regional e coordena o Grupo de Pesquisas Economia Solidária, Trabalho e Desenvolvimento Regional. Atualmente é Diretor de Estudos e Divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. Professor convidado do curso de Especialização Economia Solidária e Tecnologia Social na América Latina (Unicamp). E-mail: valmor1963@yahoo.com.br

Vanessa Moreira Sígolo

Socióloga, doutoranda em sociologia na Universidade de São Paulo (USP), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da USP (2007), graduada em Ciências Sociais pela USP (2003) e em Relações Internacionais pela PUC-SP (1999). Atua em projetos e pesquisas sobre economia solidária, autogestão, fábricas recuperadas, educação popular, movimentos sociais, participação popular, desenvolvimento territorial e em avaliações de políticas públicas. É membro do Núcleo de Economia Solidária da USP desde 2003 e atual secretária-executiva da Plataforma Faces do Brasil. Email: vanessa.sigolo@gmail.com